Univ. of Ill. Library
53
2112

Das neue Reich
Perthes' Schriften zum Weltkrieg / neue Folge
2. Heft

Dr. Karl Strupp

Gegenwartsfragen des Völkerrechts

Verlag Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha

Z. XI.

Das neue Reich

Perthes' Schriften zum Weltkrieg / neue Folge

Zwanglos, aber doch nach bestimmtem inneren Gesetz wollen Autoren wie Verlag in dieser neuen Schriftenreihe versuchen, grundlegende Einzelfragen zum deutschen Neuaufbau zu behandeln. Alles nur Parteimäßige, einem begrenzten Sonderzweck Dienende wird ausgeschlossen bleiben, ebenso wie es den „Perthes' Schriften zum Weltkrieg" ferngehalten wurde. Nur was ohnehin im Perthesverlage Heimatrecht und Zukunft hat wird über die bereits vorgesehenen Schriften hinaus im Rahmen des „Neuen Reiches" erscheinen.

1. Heft: Chr. F. Weiser-Berlin, Das Auslanddeutschtum und das neue Reich
2. Heft: Karl Strupp-Frankfurt a. M., Gegenwartsfragen des Völkerrechts

Das neue Reich. (Perthes' Schriften zum Weltkrieg, neue Folge). Heft II: **Gegenwartsfragen des Völkerrechts.** Von **Dr. Karl Strupp,** Preis Mark 2.—. Verlag Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha. 1918. 110 S.

Der bekannte Frankfurter Gelehrte handelt in dieser Schrift in gemeinverständlicher Darstellung über die Fragen des Völkerrechts, die durch die heutige Lage des allgemeinen Interesses sicher sind. Es ist ein besonderer Vorzug der Arbeit, daß Strupp dabei scharf abgrenzt zwischen Völkerrecht und Völkerrechtspolitik und alle rein praktisch-politischen Fragen ausscheidet. Dieses Vorgehen ist um so verdienstlicher, als heute über den Umfang der Aufgabe des Völkerrechts sehr unklare Vorstellungen bestehen, woraus sich auch die mannigfachen grundlosen Angriffe und Verhöhnungen gegen diesen Rechtszweig überhaupt erklären. Strupp trennt demgemäß mit Schärfe zwischen Fragen, die vor die Friedenskonferenzen und solche, die vor eine Völkerrechtskonferenz gehören. Um von der Reichhaltigkeit des Inhalts eine Vorstellung zu geben genüge es, nur folgende Schlagworte zu geben: Selbstbestimmungsrecht der Völker, Wirtschaftskrieg, Staatenbund, Internationale Rechtsprechung, Kriegsverhütungsrecht, Abrüstungsfrage, Freiheit der Meere, von denen heute die eine oder andere Frage jeden von uns nicht nur theoretisch und aus allgemeinem Interesse, sondern sogar von Berufs wegen angeht. Strupps Art, den verwickelten Stoff aufzulösen und zum Verständnis zu bringen, ist vorbildlich.

Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/gegenwartsfragen00stru

Das neue Reich

Perthes' Schriften zum Weltkrieg

neue Folge

Zweites Heft

Verlag Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha 1918

Gegenwartsfragen des Völkerrechts

Von

Dr. Karl Strupp

Verlag Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha 1918

Z. XI.

Herrn Geh. Regierungsrat

Professor Dr. Ludwig Beer in Berlin,

Senatspräsidenten der Reichsentschädigungskommission,

in herzlicher Verehrung

zugeeignet

4 aug 47 Hoover Inst. on War Lib. etc.

Inhalt

	Seite
1. Abschnitt: Vom Wesen und Inhalt des Völkerrechts	1
2. Abschnitt: Stoffumgrenzung	12
3. Abschnitt: Allgemeine Bemerkungen über die Fragen, die nur Gegenstand der eigentlichen Friedenskonferenzen zu bilden haben	16
4. Abschnitt: Formalrechtliche Fragen	20
5. Abschnitt: Das sogenannte Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Mittel zu seiner Verwirklichung	22
6. Abschnitt: Das Problem des Wirtschaftskriegs für die Frage der Friedensverhandlungen	34
7. Abschnitt: Bemerkungen über die Fragen, die Gegenstand der Völkerrechtskonferenzen nach dem Vorbild der im Haag 1899 und 1907 abgehaltenen zu bilden haben	40
8. Abschnitt: Das Problem des Bundes der Staaten	42
9. Abschnitt: Das Problem der internationalen Rechtsetzung	48
10. Abschnitt: Das Kriegsverhütungsrecht der Gegenwart	59
11. Abschnitt: Die Sanktionen des Völkerrechts	70
12. Abschnitt: Die Abrüstungsfrage	80
13. Abschnitt: Die Freiheit der Meere	85
14. Abschnitt: Rückblick und Ausblick	94
Anmerkungen	97

Erster Abschnitt

Vom Wesen und Inhalt des Völkerrechts

I.

Es ist von jeher das Schicksal des Völkerrechts gewesen, daß es von durch Beruf und Neigung mit ihm Verknüpften gegen Angriffe auf seine Existenz in Schutz genommen werden mußte. Richteten sich diese Angriffe in der Zeit vor dem Weltkriege gegen seine Rechtsnatur, wollte man vielfach in seinen Normen nur Moralsätze, nicht wirkliche Rechtsvorschriften, erblicken, hat man also das rechtliche Fundament, auf dem das Gebäude des Völkerrechts ruht, überhaupt als gar nicht vorhanden behauptet, so haben die Gegner aus der neuesten Zeit, aus der Zeit des großen Krieges, ihre Vorstöße auf ganz anderer Basis aufgebaut: Indem sie von einem Zusammenbruch des Völkerrechtes gesprochen, haben sie nicht so sehr die Existenz des Völkerrechtes überhaupt, als vielmehr seine Bewährung in der Praxis, seine Noch existenz, geleugnet.

Auch eine völkerrechtspolitische Untersuchung der völkerrechtlichen Fragen von heute kann diese Streitfragen nicht völlig außer Acht lassen. Aber sie soll und darf auf sie nicht weiter eingehen, als sich dies durch den Zweck der Darstellung rechtfertigen läßt. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, genügt für die Frage nach der Existenz des Völkerrechtes, also für die Frage, ob rechtlich überhaupt ein Völkerrecht als möglich anerkannt werden kann, die Feststellung, daß zwar das Recht, das die Beziehungen der Staaten zueinander regelt, das Völkerrecht, oder, wie man es wohl klarer und juristisch prägnanter bezeichnet, das zwischenstaatliche Recht (denn immer stehen sich hier Staa-

ten gegenüber)[1]), ein im Verhältnis zu anderen Rechtszweigen schwächeres Recht ist, daß es aber darum doch niemals aufgehört hat, Recht zu sein.

Ein schwächeres Recht nicht notwendig deshalb, weil ein über dem einzelnen Staate stehender Gesetzgeber fehlt: Treffen wir dies Phänomen auch sonst (wie noch in anderem Zusammenhange zu zeigen sein wird, z. B. im anglo-amerikanischen Recht)[2]), so muß nicht notwendig die Art und Weise wie ein Völkerrechtssatz zustande kommt, als komplizierter aufgefaßt werden, denn der Prozeß bei der Schaffung einer staatlichen Norm. Ein schwächeres Recht aber einmal wegen des Fehlens[3]) einer internationalen Gerichtsbarkeit mit ständigen Richtern und fester Organisation. Und ein schwächeres Recht vor allem, weil ihm eine internationale Vollstreckungsinstanz mangelt, die bestimmt und berufen wäre, gegen den Rechtsverweigerer mit Zwangsmitteln einzuschreiten. Das sind, ganz gewiß, Mängel, zu denen noch weitere treten, die dem Völkerrechte anhaften. Aber sie haben mit der Frage nach seiner Existenz nicht das Geringste zu tun. Selbst ein in den ersten Stadien seiner Entwicklung begriffenes Recht (und das ist das zwischenstaatliche gewiß schon längst nicht mehr!) ist bereits Recht.

Die Rechtsgeschichte beweist das Bestehen eines Rechts schon für Zeiten, in denen vor einer „Gesetzgebung" in dem uns geläufigen Sinn, d. h. im Sinne des Zusammenwirkens von rechtsetzenden Faktoren, denen die entsprechende Befugnis nach der Ordnung der Dinge in einem bestimmten Staatswesen zukommt, noch nicht gesprochen werden kann. Auch die Überzeugung von der verpflichtenden Kraft des Gesetzes selbst mußte sich erst im Wege einer Rechtsgewohnheit festsetzen. Und das Beispiel des anglo-amerikanischen Common law, des nicht auf dem Gesetze, sondern auf der gemeinsamen Rechtsüberzeugung ursprünglich aller Volksgenossen, dann der zur Rechtsanwendung Berufenen, beruhenden, ebenbürtig und vollwertig neben diesem stehenden Rechtes, widerlegt die Notwendigkeit eines „Gesetzgebers" im modernen Sinn für die Existenz eines Rechts.

Liefert die Universalrechtsgeschichte die Widerlegung der Begriffsnotwendigkeit eines Gesetzgebers für das Recht, so auch für diejenige eines Gerichtes und einer Vollstreckungsinstanz. Überall vermag das Recht auf lange Perioden seines Bestehens zurückzuschauen, bis es zur Institution ständiger

Gerichte mit Einlassungszwang gelangen konnte: Nach dem primitivsten und unsichersten Urstadium aller Rechtsentwicklung, dem Austrag des Streites durch den Kampf, bei dem — einst wie heute — Recht und Sieg nicht auf derselben Seite zu liegen brauchen, als fortgeschrittenere Entwicklungsstufe die freiwillige Unterwerfung unter Richter eigener Wahl: Nicht anders wie die heutige Schiedsgerichtsbarkeit im Privat-, wie im Völkerrecht! Zeigt uns die Geschichte, daß das Recht schon lange bestanden, bevor von einer Gerichtsbarkeit im eigentlichen Sinne die Rede sein konnte, so gilt Gleiches von der Erzwingung des Rechtes nach Urteil: Jahrhunderte hindurch hat das Strafrecht der staatlichen Vollstreckbarkeit ermangelt, war die Durchsetzung eines Urteilsspruches dem Verletzten und seiner Sippe überlassen: Das traurigste Kapitel mittelalterlicher Geschichte, das Fehderecht beruht auf dem Fehlen — nicht des Rechts, wohl aber — der Exekutivgewalt, die sich nur langsam und ganz allmählich durchzusetzen vermocht hat.

Zudem aber: Auch heute noch gibt es — der Hinweis auf die Pflicht des Monarchen im konstitutionellen Staat zur Publikation von Gesetzen dürfte genügen — zahlreiche Vorschriften des öffentlichen, namentlich des Staatsrechtes, die Möglichkeit gesetzmäßiger Verwirklichung im Zwangswege ermangeln. „Nur einer oberflächlichen Betrachtung kann es" daher „scheinen, als gäbe es keine wahre Rechtsnorm ohne Sanktion, kein wirkliches Gericht, ohne eine ihm zur Seite stehende Exekutionsgewalt" [4/5]).

II.

Der Streit um die Existenz eines Völker„rechtes" war noch nicht völlig ausgetragen, wenn auch die Leugner des Völkerrechtes (deren hauptsächlichste Einwände nur hier gestreift sind) in die Defensive gedrängt waren, als der Weltkrieg seine Anhänger erneut vor die Aufgabe stellte, zu seiner Verteidigung ihre Stimme zu erheben. Waren die Gegner in dem früheren, wissenschaftlichen Streite ausschließlich Rechtstheoretiker gewesen, so war diesmal der Feind nahezu in allen Schichten des Volkes zu finden: Nur die Motive dieser Feindschaft waren verschieden. War es bei den einen Entrüstung über wirkliche oder scheinbare Völkerrechtsbrüche, meist gepaart mit einer Unkenntnis

der Normen des Völkerrechts [6]), so war es bei den anderen Ausfluß politischer Anschauungen, der Wunsch, in schwierigen Lagen des Staates die Macht nicht durch das Recht eingeschränkt zu sehen, häufig auch eine Verquickung von Völkerrecht und Pazifismus [7]), die in der Genesis der Abneigung gegen das Völkerrecht keine geringe Rolle gespielt hat: Nahezu allen Völkerrechtsgegnern gemeinsam aber ist eine mehr oder minder große Unkenntnis vom Völkerrecht. Das gilt ebensosehr von einem erheblichen Teil der Presse, wie von Juristenkreisen, denen auch heute noch, und heute mehr denn je, Völkerrecht als unpraktisches Bücherrecht erscheint.

III.

Unkenntnis und Böswilligkeit sind soeben als die Faktoren gekennzeichnet worden, die viele dazu geführt haben, nach den „Erfahrungen" des Weltkrieges den Stab über das Völkerrecht zu brechen: Soweit hier Unkenntnis die Veranlassung zu der Negierung des Völkerrechtes bildet, wird hier entweder Kriegsvölkerrecht, d. h. das für die aus dem Kriegszustande entspringenden Verhältnisse geltende Recht, mit Völkerrecht, dem Inbegriffe der Rechtssätze, die Rechte und Pflichten der Staaten als solcher im Verhältnis zueinander regeln, verwechselt. Oder aber es wird auf Grund ungenauer, zuweilen politisch-tendenziös entstellter Berichte eine Rechtsverletzung auch da behauptet, wo gar keine vorliegt, sei es, weil es an Tatbestand, sei es, weil es an Rechtsnorm fehlte. Das bedarf der Erläuterung. Und zwar ist zunächst der Kardinalirrtum derjenigen zu bekämpfen, die auch noch für die heutige Zeit annehmen, daß das Kriegsvölkerrecht den größten Teil des zwischenstaatlichen Rechts bilde. Beinahe trivial ist es, demgegenüber feststellen zu müssen, daß in Wirklichkeit gerade das Friedensvölkerrecht den hauptsächlichsten und wichtigsten Bestandteil des Völkerrechtes überhaupt ausmacht; daß das Kriegsrecht doch nur für den *Ausnahmezustand*, der sich Krieg nennt, Rechtsregeln aufstellt, nicht anders, wie die einzelnen Staaten für Krieg und verwandte Verhältnisse Ausnahmegesetze schaffen [8]).

Mochte für ältere Zeiten, wo die Berührungen zwischen den einzelnen Staaten *viel mehr* feind-

seliger, kriegerischer Natur waren, wo trotz intensiver Verkehrsbeziehungen handels- und seefahrttreibender Völker, doch jene Beziehungen überwogen, das ius belli gegenüber dem ius pacis einen breiteren Raum einnehmen, so wurde es bei der ungeheuren Entwicklung zu Weltverkehr und Weltwirtschaft im 19. Jahrhundert, mit der steigenden grenzüberspringenden Abhängigkeit der Staaten (von einer „interdépendance réciproque des Etats" hat schon vor 300 Jahren Sully, Heinrichs IV. genialer Minister, gesprochen), bei der zunehmenden Dichtigkeit der Fäden, die sich zwischen benachbarten und nichtbenachbarten Staaten und deren Angehörigen spannten, zur Notwendigkeit, die verschiedensten Fragen in zwischenstaatlichen Rechtssätzen zu erfassen. Sind die Verträge zwischen Nachbarstaaten am reichsten und mannigfaltigsten, so ist die Zahl, Mannigfaltigkeit und Wichtigkeit von solchen zwischen Nichtnachbarstaaten doch erheblich größer, als man selbst in Nichtlaienkreisen auch nur ahnt. Was ihren Inhalt anlangt, so findet man die verschiedensten Gebiete staatsvertraglich erfaßt: so behandeln die neuen deutsch-türkischen Verträge vom 11. Januar 1917 ebensowohl Privat-, wie Straf-, und Prozeßrecht. Im allgemeinen überwiegt naturgemäß das Verwaltungsrecht. Soweit Themata aus diesem in Frage stehen, ist getrost auszusprechen, daß es kaum in einem Staate geregeltes Gebiet gibt, daß nicht in der einen oder anderen Weise bereits staatsvertraglich erfaßt worden wäre. Das gilt ebensosehr von den selbst innerstaatlich so modernen Fragen des Arbeiterschutzes, insbesondere der Arbeiterversicherung, für die, soweit das Deutsche Reich in Frage kommt, auf Verträge mit Belgien und Italien (1912) hinzuweisen wäre. Und es mag erwähnt werden, daß selbst Fragen, wie die der wechselseitigen Zulassung von Hebammen in Grenzbezirken, Gegenstand staatsvertraglicher Regelung gebildet haben. Der Umkreis wächst, wenn man, wie das im Deutschen Reiche der Fall ist, die Staatsverträge hinzufügt, die in einem Bundesstaate zwischen Gliedstaaten auf den ihrem Ordnungsbereich überlassenen Gebieten abgeschlossen worden sind.

Zu den, wie man sie nach dem persönlichen Umkreis nennen kann, Individualverträgen, sind seit dem Wiener Kongreß, besonders jedoch zu Ausgang des XIX. und zu Beginn des XX. Jahrhunderts, in wachsendem Maße

Kollektivvereinbarungen getreten, die von einer Staatenmehr- oder vielheit abgeschlossen worden sind. Es sei nur erinnert an die großen Abkommen über internationales Privatrecht (Familienrechtskonventionen von 1902 u. 1905), das Abkommen über internationales Seerecht (1910), das Weltwechselrecht (1912), über internationales Prozeßrecht (1905), (das internationale Strafrecht wie es uns namentlich in Auslieferungsverträgen entgegentritt, ist in individuellen Staatsverträgen niedergelegt), an die Konvention von Paris (1883), bezw. zu Bern (1886, 1908), zum Schutze des gewerblichen Eigentums, bezw. des geistigen Urheberrechts. Es sei weiter — immer nur beispielsweise — verwiesen auf die in weiterem Umfang über verwaltungsrechtliche Fragen getroffenen Übereinkommen. Übereinkommen, die kaum eine Seite des Verwaltungsrechts außerhalb des Bereiches internationaler Regelung gelassen haben, mag man nun an das Abkommen zur Verhütung von Zusammenstößen zur See oder an die Weltpost-, (1874), die Telegraphenkonvention (1875), das Radiotelegraphenabkommen (1906), das Berner Abkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr (1890), Vereinbarungen über die Schiffahrt auf gewissen großen Strömen, über den Automobilverkehr (1909) auf dem Gebiete des Verkehrswesens, oder an die großen Sanitätskonventionen (1892—1903), einschließlich des Opiumabkommens (1912), mag man an ideellen Zwecken dienende Abkommen, wie diejenigen über Sklavenraub und Slavenhandel (1890), wie über Mädchenhandel (1904—1910), über die Nachtarbeit von Frauen (1906), oder an Münzunionen, Vereinbarungen über Erdmessungen, Tiefseeforschung, Maße und Gewichte, oder an Kommissionen zur Aufsicht und zur Rechtssetzung, an die für die großen zwischenstaatlichen Verwaltungsgemeinschaften bestehenden internationalen Ämter [9]) und dergleichen mehr denken. Ein dichtes Netz von Rechtssätzen umspannt die Staatenwelt, deren sonst unbeschränkter Unabhängigkeit freiwillig gezogene Schranken in erheblichem Umfange setzend. Unzweifelhaft ist es das Friedensrecht, aus dessen System nur einige Beispiele willkürlich hier herausgegriffen worden sind (und zwar herausgegriffen aus dem quantitativ kleinerem Teile des Völkerrechtes, das ja zu seinem größten Teile Gewohnheits-, nicht Vertragsrecht ist), das es für sich fordern kann, als Maßstab dafür gelten zu dürfen, ob man noch von einem zwischenstaatlichen Rechte

sprechen kann. Einmal, weil dessen größter Teil eben Friedensrecht enthält, zum andern, weil der Krieg, so unvertilgbar er nun einmal ist, eben doch nur die Ausnahme, das Regelwidrige, das Ungewöhnliche ist. Regelwidrig und an sich eine rechtlich gar nicht erfaßbare Tatsache, an die, — von gewissen Vorwirkungen, wie die Kriegserklärung, abgesehen, — das Völkerrecht überhaupt und nur allein deshalb die rohe Macht und Gewalt einschränkende Rechtswirkungen geknüpft hat, um den berüchtigten und unberechtigten Satz: „Inter arma silent leges“ nicht zur Wahrheit werden zu lassen.

IV.

Wenn oben davon gesprochen worden ist, daß vielfach Völkerrechtsverletzungen auch dort behauptet worden seien, wo in Wirklichkeit mangels Tatbestandes oder mangels Rechtsnorm gar keine vorgelegen haben, so bedarf auch dies der näheren Begründung. Eine Begründung, die, wenn sie auch keine Entschädigung für Völkerrechtsgegner von heute bilden kann, doch imstande ist, eine *Erklärung* für so manche falsche Behauptung abzugeben. Daß *mangels Tatbestands* — trotz vieler unzweifelhafter Rechtsbrüche in diesem in allen seinen Ausmaßen gigantischen Weltkampfe — manche „Verletzungen des Völkerrechtes“ bei der Möglichkeit objektiver Prüfung in Nichts zusammenbrechen würden, dürfte jedem klar sein, der mit kriminalistischen Erfahrungen an das Problem herantritt: Wer jemals in der Praxis als Staatsanwalt oder Untersuchungsrichter gearbeitet oder als Arzt Gelegenheit gehabt hat, sich mit der Frage nach dem Werte von Aussagen zu beschäftigen, der weiß, welche negative Bedeutung ihnen schon unter normalen Verhältnissen zukommt. Wie man sie aber in abnormen Lagen, wie sie ein Krieg darstellt, zu beurteilen hat, ergibt sich daraus von selbst. Und es folgt daraus vor allem, welches Maß von Vertrauen man den „Gräuelbüchern“ zuzumessen hat, die in diesem Kriege in so reichem Maße in dem neben dem militärischen und dem wirtschaftlichen Kriege einhergehenden, besonders traurigen Feldzug des geschriebenen und gesprochenen Wortes von den einzelnen Regierungen, namentlich von Frankreich, herausgegeben worden sind. Sind viele angebliche Völkerrechtsbrüche mangels Tat-

bestandes nicht begangen worden, so sind sicher nicht weniger mangels Rechtsnorm ungeschehen geblieben.

Das hängt damit zusammen, daß die Mehrzahl der geltenden Völkerrechtssätze nicht in Vertragsform schriftlich festgelegt sind, sondern auch heute noch auf Gewohnheitsrecht beruhen. Das besagt — und es ist auch für diese Darstellungen von der größten Wichtigkeit, das mit aller Schärfe festzustellen —: Wer behauptet, daß ein Staat gegen einen Völkerrechtssatz verstoßen habe, muß diesem entweder seine vertragliche Verpflichtung auf Grund eines für ihn schon und noch gültigen Vertrags (bezw. einer Vereinbarung) beweisen oder aber dartun, daß er in wiederholter, von der Überzeugung Recht damit anzuwenden getragener Übung, erfüllt von der opinio iuris sive necessitatis, jenen Rechtssatz zur Anwendung gebracht habe. Es muß also die Überzeugung bei ihm bestanden haben, diesen Satz anzuwenden, sich auf ihn anderen Staaten gegenüber zu berufen, ihm gemäß zu handeln als einem Satze des Völkerrechts, als einem Satze, der für mindestens einen weiteren Staat der Völkerfamilie Geltung habe: Eine im Einzelfalle oft schwierige Auslegungsfrage, die den allgemeinen juristischen Interpretationsregeln unterliegt. Hat die Geschichte des gemeinen Rechtes den unerfreulichen, aber eminent praktischen Lehrstreit gekannt, ob das römische Recht als Ganzes, in toto, rezipiert sei, so sind die Völkerrechtspraktiker, d. h. Diplomaten und gewisse, mit zwischenstaatlichen Fragen betraute Organe, namentlich Gerichte, um dessentwillen in einer noch erheblich schlimmeren Lage, weil sie stets den Umkreis persönlicher Geltung für einen Rechtssatz festzustellen haben[10]), genauer gesagt: festzustellen hätten. Denn es ist die aus dem Wesen des Völkerrechts abzuleitende Folgerung, daß die Unabhängigkeit der Staaten — dieser Satz ist in der Tat ein für alle Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft geltender universeller Völkerrechtssatz! Das Unabhängigkeitsprinzip ist der Satz, mit dem das Völkerrecht steht und fällt — die Gültigkeit eines Rechtssatzes für sie verbietet, den sie nicht vertraglich oder auf dem Wege der Gewohnheit anerkannt haben, merkwürdigerweise noch nicht zum vollen Siege gelangt, weder in der Theorie noch in der Praxis. Noch haften diese an Autorenmeinungen, die namentlich von der anglo-amerikanischen Jurisprudenz und Rechtswissenschaft vielfach geradezu als Rechtsquelle

nach dem Muster der Aussprüche der römischen Patentierjuristen der Kaiserzeit, die ja zum Teil kraft Gesetzes Rechtsquellenqualität besessen, anerkannt worden sind: Es ist das größte Übel, das jedem nicht aufgezeichneten Rechte [11]) anhaftet, daß die, welche seine Normen aufsuchen wollen, diese nicht in Paragraphenform aufgezeichnet finden, sondern auf Lehr- und Handbücher und Monographien angewiesen sind. Nur wenige Schriftsteller, vor allem aber die modernen deutschen und italienischen, im Gegensatz zu der Mehrzahl derjenigen anderer Nationen, haben es dahin gebracht, auch nur wirklich — irgendwo! — geltendes Völkerrecht und in Zweifels- und Streitfragen, soweit bei den zahlreichen Lücken im Völkerrecht, nicht ihre höchstpersönliche Meinung (diese womöglich noch ohne nähere Begründung) als „Völkerrecht" vorzuführen. Indem man nun die in — z. T. veralteten, an naturrechtlichen Ideen genährten — Werken dargestellten Völkerrechtssätze ohne weiteres als „Völkerrecht" hinnimmt, übersieht man vielfach, daß ein Satz oder ein Komplex solcher, nur für einen beschränkten Kreis gilt, zu dem der oder die Staaten nicht gehören, für die man es behauptet. Und man versucht, auch sie trotzdem als nicht nur partikuläres, d. h. zwischen wenigen geltendes Völkerrecht hinzustellen: alle völkerrechtlichen Rechte und Pflichten bewegen sich hinsichtlich ihres persönlichen Geltungsbereiches zwischen zwei Polen: Setzt das zwischenstaatliche Recht begriffsnotwendig mindestens zwei Staaten voraus (wenn man oft von einem „deutschen" Völkerrecht spricht, so ist dies eben so oft eine Leugnung des Völkerrechts; der richtige, bisher nicht erkannte Kern aber, der darin steckt, ergibt sich von selbst aus den hier getroffenen Feststellungen: danach wäre ein deutsches Völkerrecht der Inbegriff der Rechte und Pflichten des Deutschen Reiches auf Grund von Verträgen, Vereinbarungen und Völkerrechtsgewohnheit), so kann es — man denke an den Weltpostverein, an das Gesandtenrecht — die ganze Kulturwelt umschließen. Aber nicht nur das Gewohnheitsrecht, auch das schriftlich zwischen den Staaten gesetzte, entbehrt nicht der — wenn auch leichter zu ermittelnden — Fußangeln: Sind Verträge vielfach deshalb noch nicht gültig, weil sie noch nicht von dem verfassungsmäßig damit betrautem Staatsoberhaupt ratifiziert sind, somit also rechtlich nur Vertragsentwurf darstellen,

so sind sie vielfach auch nicht mehr in Kraft, weil eine in ihnen gesetzte Frist wieder abgelaufen ist. Vielleicht auch sind sie mit einem Vorbehalte versehen, der gerade einen bestimmten Satz von der Anwendbarkeit gegenüber einem Staate ausschließt. Wieder andere Abkommen, so die wichtigsten der Haager Friedenskonferenzen, enthalten die Allbeteiligungsklausel, die eine Anwendbarkeit davon abhängig macht, daß alle in einer bestimmten Rechtslage befindlichen Staaten das Abkommen ratifiziert haben, um im Verhältnis von zweien und mehreren derselben Gültigkeit beanspruchen zu dürfen [12]).

Wenn nun also auch viele angeblich positiv geltenden Sätze des Völkerrechts überhaupt nicht Rechtsnormen sind und daher (nulla iniuria sine iure!) auch nicht verletzt werden können, sei es, weil es sich im konkreten Falle um scheinbar bestehende Sätze gewohnheitsrechtlicher Natur handelt, während gerade diese Sätze ein Bücherdasein führen, sei es, bei geschriebenem Rechte, weil nicht erfolgte Ratifikation oder ein Vorbehalt oder die berüchtigte Allbeteiligungsklausel, die von den Staatenvertretern formulierten internationalrechtlichen Abkommen nicht zur völkerrechtlichen Bindung gelangen ließen, so daß sie eben nur einem Entwurf von Rechtssätzen gleich zu werten sind, so entschuldigt das die zahlreichen wirklichen Verstöße nicht. Ebenso wenig werden diese aber dadurch geringer, daß die Formulierung der betreffenden Norm unscharf war und daher infolge verschiedener Auslegung ein Rechtssatz nicht sicher als verletzt angesehen werden konnte, oder schließlich, daß man Politik und Völkerrecht in unglaublicher und unentschuldbarer Verkennung ihrer doch so leicht erkennbaren Grenzen identifiziert hat [13]). Aber jene Verstöße genügen hinwiederum nicht, um die Nochexistenz des Völkerrechts überhaupt in Abrede stellen: Wer das tut, muß, sofern er konsequent sein will, auch vor allem die Existenz des Strafrechtes leugnen, dessen Normen tagtäglich in erheblich größerem Maße übertreten werden. Und wird man deshalb von einem Bankerott des Rechtes der Schuldverhältnisse reden, weil doch in recht hohem Grade Verträge nicht gehalten werden? Vor allem aber: Liegt nicht gerade darin, daß die einzelnen Staaten einander Völkerrechtsbrüche vorwerfen, und diese hinwiederum sich feierlichst dagegen verwahren, daß sie weiter alle ihre Erklärungen auf Völker-

rechtsnormen stützen, die klarste und unumstößlichste Anerkennung des zwischenstaatlichen Rechtes durch die Staaten, für die, und für die allein, das Völkerrecht gilt? Wer vom Bankerott des Völkerrechts spricht, der übersieht, daß das allein in größerem Maßstabe verletzte Kriegsvölkerrecht, wie ja das Völkerrecht überhaupt, als nichts anderes denn als Gradmesser für die jeweils in den Staaten, die zu einer völkerrechtlichen Vereinbarung schreiten, herrschenden Zivilisationsanschauungen zu gelten hat. Das tritt klar zutage, wenn man sich irgend einen Satz der Haager Landkriegsordnung aufs Geradewohl darauf hin ansieht. So ist die Norm, daß das Privateigentum, daß Ehre, religiöse Überzeugung zu schonen sind wie z. B. der andere, daß Werke der Kunst nicht der Vernichtung und Plünderung preisgegeben werden sollen, ein bedeutendes Bekenntnis einer hochentwickelten Kultur. Wer also seine Vorwürfe gegen das Völkerrecht richtet, der sollte vorher daran denken, daß jede an dessen Adresse gerichtete Schmähung zuerst und hauptsächlich die so gerne als hochstehend gefeierte Zivilisation des XX. Jahrhunderts treffen muß. Unzweifelhaft hat man vielfach geglaubt, trotz aller Betonung des Kriegszweckes, mit den von ideal gesinnten Menschen vertretenen Humanitätsauffassungen gleichen Schritt halten zu können und den tatsächlichen Verhältnissen, wie sie nun leider einmal sind, nicht in vollem Maße Rechnung getragen. Pflegt sonst das Recht den tatsächlichen Verhältnissen nachzuhinken, so ist es ihnen auf dem Gebiete des Völkerrechts vielfach vorangeeilt. Es ist vielleicht die beste Rechtfertigung der vorsichtigen Politik, wie sie von dem Deutschen Reiche im Haag und in London vertreten worden ist, daß in diesem Krieg eine große Anzahl 1899 bezw. 1907 geschaffener Sätze gerade von unseren Gegnern verletzt worden sind. Ein Deutscher, der 1. Vertreter unserer Delegation, Frhr. Marschall von Bibersteín, ist es gewesen, der, beinahe mit Seherblick die nun eingetretenen Folgen vorausahnend, und von dem einzigen gesunden Prinzip jeder, vor allem aber jeder völkerrechtlichen Kodifikation, bei der das Fehlen einer Zwangsgewalt besondere Vorsicht erheischt, beherrscht, daß nur solche von irgendeiner Seite kommenden Postulate zu Rechtssätzen erhoben werden dürfen, für die nach menschlichem Ermessen bei ihrer praktischen Anwendung auf Be-

folgung gerechnet werden kann, in der Plenarsitzung der II. Haager Konferenz vom 9. Oktober 1907 die klassischen Worte gesprochen hat:

„Man muß sich hüten, Regeln aufzustellen, deren genaue Beobachtung durch die Macht der Tatsachen unmöglich gemacht werden könnte. Es ist von größter Wichtigkeit, daß das Völkerrecht, das wir schaffen, nur Klauseln enthält deren Durchführung selbst in Ausnahmetagen möglich ist. Sonst würde die Ehrfurcht vor dem Recht vermindert und sein Ansehen erschüttert!"

Zweiter Abschnitt

Stoffumgrenzung

I.

Die vorangegangenen Ausführungen haben ein Doppeltes gewollt: Einmal die Feststellung der Existenz, der Noch-existenz des Völkerrechtes, das nicht erst geschaffen, sondern nur teils revidiert, teils in seinem persönlichen, räumlichen und sachlichen Geltungsbereiche fortentwickelt zu werden braucht, zum andern die Erkenntnis, wo die ernst zu nehmenden Fehlerquellen für die schwere Krise zu suchen sind, die das zwischenstaatliche Recht in den letzten drei Jahren unzweifelhaft überstehen mußte. Es liegt nahe, auf Grund namentlich der über das Völkergewohnheitsrecht gemachten Ausführungen dahin zu gelangen, als die nächste Zukunftsaufgabe der Staatslenker und der ihnen dabei an die Hand gehenden Wissenschaft eine möglichst umfassende, schriftliche Fixierung des geltenden, wie des in seinem Umfang und Inhalt zweifelhaften Völkerrechts anzusehen. Diese Forderung ist nicht neu. Sie ist schon vor dem Kriege von Völkerrechtsgelehrten und Pazifisten erhoben worden und hat, zum Teil schon um die Mitte des vorigen Jahrhunderts, zur Abfassung von Entwürfen, darunter auch seitens hervorragender Völkerrechtsgelehrter — ich nenne nur die Namen Lieber [14]), Dudley-Field [15]), Bluntschli [16]), Fiore [17]), — geführt [18]). Aber schon zu einer Zeit, da noch nicht amerikanische Kodifikationskonferenzen die Forderung eines im Schnellzugstempo zu schaffenden

Universalvölkerrechts (mit mehr oder weniger Kasuistik!) ad absurdum geführt hatten, ist wieder und wieder — auch von dem Verfasser dieser Schrift — vor einem Zuviel und einem Zuschnell gewarnt worden [19]). Nach den Erfahrungen des Weltkrieges gilt dies mehr denn je. Gewiß muß das Völkerrecht ausgebaut und kodifiziert werden. Und gerade zu diesem Ende ist dieses Buch geschrieben. Aber — und damit wird klargestellt, warum diese Schrift den Titel „Gegenwartsfragen des Völkerrechts" führen soll — diese Kodifikation hat nicht systematisch in der Reihenfolge eines Völkerrechtslehrbuches zu erfolgen, sondern sie hat da einzusetzen und diese Gebiete vorweg zu ordnen oder zu bessern, die Fragen von heute enthalten [20]). Bei dieser Regelung wird — diese Bemerkung sei schon hier gestattet — nach den Erfahrungen der letzten Jahre das Augenmerk vorzüglich darauf zu richten sein, das, was geordnet wird, in einer Weise zu ordnen, die möglichst den Wünschen aller Beteiligten entgegenkommt, mag so auch manches Gebiet, als zurzeit nicht zur Ordnung reif, unbearbeitet bleiben müssen. Dabei möge man, soweit Abkommen einer Staatenmehrheit in Frage stehen, stets eingedenk sein, daß alles Völkerrecht dispositives, nachgiebiges Recht in dem Sinne ist, daß jede Norm durch übereinstimmenden Willensbeschluß der an ihrer Modifizierung oder Aufhebung interessierten Staaten im Verhältnis zwischen diesen jederzeit abgebeugt werden kann. Mag das Fehlen eines überstaatlichen Gesetzgebers in manchen Richtungen als ein Mangel empfunden werden, in dieser Hinsicht ist es unter allen Umständen ein wertvolles Prae, das die Subjekte von Rechten und Pflichten im Völkerrecht vor denen auf anderen Rechtsgebieten, wo in erheblichem Umfange ius cogens, zwingendes Recht, zu gelten hat, voraus haben.

II.

Man kann den Stoff der „Probleme von heute" unter verschiedenen Gesichtspunkten einer Einteilung unterziehen. Man kann ihn zunächst zeitlich nach Materien einteilen, die unter allen Umständen auf den begonnenen Friedensverhandlungen und den sich anschließenden Beratungsgegenstand zu bilden haben und solchen, deren Behandlung ein Postulat von Parteien oder (und) ein Pro-

grammpunkt der Regierungen bei der künftigen Neuordnung der zwischenstaatlichen Lebensverhältnisse sind, ohne aber deshalb ein Essentiale gerade der Friedensverhandlungen in dem Sinne zu sein, daß ohne ihre Erörterung und Regelung ein Friedensschluß nicht wohl denkbar wäre. Man kann auch in der Weise vorgehen, daß man den Stoff einteilt nach Gebieten, die bereits völkerrechtlich normiert sind, aber einer Revision oder Weiterbildung bedürfen und solchen, die bisher überhaupt noch nicht in nennenswertem Maße Gegenstand völkerrechtlicher Regelung gewesen sind, vielmehr nur als Objekte der Völkerrechtspolitik zu gelten hatten, d. h. also über das Stadium der Postulate — gleichgültig, von wem diese aufgestellt sind — nicht hinausgedeihen konnten.

Praktische Erwägungen lassen eine Stoffgruppierung zeitlicher Art als dem Zweck der Darstellung am meisten entsprechend erscheinen. Dabei ist von vornherein eine Klarstellung am Platze: An sich steht, auch wenn ich zwischen Mußprogrammpunkten und Sollprogrammpunkten (essentiellen und akzidentellen Gegenständen) der Friedensverhandlungen in dem vorhin umschriebenen Sinne unterscheide, natürlich nichts im Wege, die Gesamtheit jener auf den Friedensverhandlungen zur Erörterung zu stellen. Ich hielte dies nicht für empfehlenswert. Schon die Möglichkeit, daß sich den Sonderfriedensverhandlungen in Brest-Litowsk noch andere anschließen, spricht gegen eine solche Behandlung. Denn die im Gange befindlichen Besprechungen zeigen bereits deutlich, daß es unzweckmäßig ist, den an sich schon nicht leichten Verlauf der Verhandlungen durch ein Plus an Fragen noch zu komplizieren. Gewiß kennt die Völkerrechtsgeschichte Beispiele — man denke nur an die Ordnung der Rheinschiffahrt, des Negerhandels, eines Teiles des Gesandtenrechtes auf dem Wiener Kongreß oder die auf dem Pariser Kongreß 1856 geschaffene Seerechtsdeklaration —, wo auf Friedenskongressen wichtige Gebiete des Völkerrechtes geordnet worden sind: Noch nie aber sind in solchem Umfange Mußprogrammpunkte vorhanden gewesen wie diesmal. Und noch ein anderer Gesichtspunkt. Muß die Tendenz heute dahin gehen, möglichst mit den einzelnen Kriegführenden allein die sie betreffenden Fragen zu regeln und die daran unbeteiligten nicht an ihnen, sondern nur an solchen mitraten und mitbeschließen zu lassen,

an denen auch für sie ein unmittelbares Interesse besteht — die Zulassung Schwedens zu den Brester Verhandlungen in der Frage der Alands-Inseln sind ein aktuelles Beispiel! — so gibt es eine ganze Anzahl hier zu erörternder Gegenwartsfragen — es sind gerade die wichtigsten — bei denen, wie im Haag 1907, die ganze Kulturwelt zur Mitberatung und zum Mitbeschließen berufen sein muß, will man nicht ein Scheinwerk schaffen: Nach den Friedenskonferenzen der Kriegführenden, die auf diese und zwar, soweit irgend möglich, auf die Parteien in jeder Einzelfrage nach dem Brest-Litowsker Vorbild zu beschränken sind (die Ordnung der Dinge im Osten ist, soweit nicht andere, noch zu Recht bestehende Konventionen — das ist hypothetisch zu verstehen — ein Mitwirkungsrecht[21]) auch anderer Staaten schaffen, für alle Staaten außer den Zentralmächten und den Russen res inter alios agenda), nach diesen eigentlichen Friedenskonferenzen hat die durch den Krieg verhinderte III. Friedenskonferenz, d. h. eine Völkerrechtskonferenz aller Kulturstaaten, heute kriegführender wie neutraler, zu folgen.

Geht man von diesen Gesichtspunkten aus, so gelange ich, wenn auch zugegeben werden mag, daß — worauf im Einzelfall einzugehen sein wird — die Rubrizierung nicht immer zweifelsfrei sein kann, zu folgendem Schema:

I. Fragen, die nur Gegenstand der eigentlichen Friedenskonferenzen zu bilden haben:

1. Fragen des formellen Völkerrechts,

2. Die Frage des „Selbstbestimmungsrechts" der Völker, einschließlich der Fragen Plebiszit, Option, Minoritätenschutz,

3. Die Fragen des Wirtschaftskrieges (soweit er Verletzungen vom Privatrecht zum Gegenstand hat). Boykott nach dem Krieg.

II. Fragen, die eventuell Gegenstand der III. Friedens (Völkerrechts) konferenz zu bilden haben:

1. Das Problem des Bundes der Staaten,

2. Das Problem der internationalen Rechtsetzung,

3. Die Fortentwicklung des Kriegsverhütungsrechtes,

4. Die Sanktionen des Völkerrechts,

5. Das Problem der Abrüstung,

6. Die Frage der Meeresfreiheit.

Dritter Abschnitt

Allgemeine Bemerkungen über die Fragen, die nur Gegenstand der eigentlichen Friedenskonferenzen zu bilden haben

I.

Wer die der Überschrift entsprechende Spalte des Schemas betrachtet, der wird hier zwei Themata vermissen, die, wie kaum irgend welche andere, seit der Erörterung der Kriegsziele die gesamte politische Welt in Atem halten. Es sind dies die Probleme, die man kurz, aber mißverständlich, mit den Schlagworten: „Annexionen" und Kontributionen" zu bezeichnen pflegt. In formeller (terminologischer) wie in materieller Hinsicht. Formell, das muß endlich einmal ausgesprochen werden, weil diese Schlagworte teils politisch, teils im allgemeinen Sprachgebrauch, eine ganz andere Bedeutung haben als ihnen völkerrechtlich zukommt: Wie der terminus „Verständigungsfrieden" schief ist, weil jeder Friede, also jede auf Vertrag beruhende Willenseinigung, den Feindseligkeiten ein Ende zu setzen, im Gegensatz zur Beendigung der Feindseligkeiten ohne Friedensschluß (Beispiel: Lichtenstein 1866, vor allem aber alle bis zur Unterwerfung des Gegners ohne Frieden, die debellatio, geführten Kriege, wie sie der Krieg von 1866 an mehreren Typen aufzeigt: Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt) auf einer Verständigung beruht, auch, wenn dem einen Gegner, wie 1807 in Tilsit, faktisch exorbitante Bedingungen auferlegt werden, so ist es falsch, von einem Frieden ohne „Annexionen" und Kontributionen" zu sprechen. Denn Annexion, adnecti, ist völkerrechtlich sowohl Angliederung gewaltsamer Art, teils mit [nach debellatio] teils ohne [22]) Rechtswirkungen, als auch vertragsmäßige, also auf Grund eines Friedensvertrages (und die Doppelbedeutung haben wohl die meisten Anhänger eines „an-

nexionslosen" Friedens im Auge: dann und insofern decken sich völkerrechtlicher und politischer Begriff), während der Sprachgebrauch damit ausschließlich Aneignungen gewaltsamer Art meint; Kontributionen sind nach völkerrechtlichen Grundsätzen auferlegte Zwangsbeiträge. Was man heute meint, ist klar: Mit dem Begriff „Annexionen", verbindet man Gebietserwerb, der — wenn auch vertraglich — unter Widerstreben des Zedenten in einem über kleine Gebietsregulierungen hinausgehenden Maße erfolgt, unter „Kontributionen" will man Kriegsentschädigungen verstehen. Stellen diese zunächst nur Ersatz für völkerrechtswidrig erlittene Vermögensschäden dar, so enthalten sie daneben noch andere Bestandteile, die, nach verschiedenen Gesichtspunkten gefordert, sachlich partielle oder totale Wiedereinbringung der dem Sieger durch den Krieg erwachsenen Kosten bedeuten. So enthält der Vorfriede von San Stefano zwischen der Türkei und Rußland vom 3. März 1878 [23]) eine in dieser Hinsicht recht interessante Aufstellung: Indem er die besiegte Türkei zur Zahlung einer — nachträglich durch Gebietsabtretungen nach den Beschlüssen des Berliner Kongresses verrechneten, im Frieden vom 8. Februar 1879 [24]) auf 802½ Millionen Rubel ermäßigten — Kriegsentschädigung von 1410 Millionen Rubel verpflichtete, bestimmte er in Art. XIX:

> Die Kriegsentschädigungen und die von Rußland erlittenen Verluste, die S. M. der Kaiser von Rußland fordert und die die Hohe Pforte ihm zu erstatten sich verpflichtet hat, bestehen aus:
>
> a) 9 Millionen Rubel Kriegskosten (Unterhaltung der Armee, Materialersatz, Kriegsbestellungen),
>
> b) 400 Millionen Rubel Schadenersatz für Schäden an dem Süduser des Landes, an dem Ausfuhrhandel, der Industrie und den Eisenbahnen,
>
> c) 100 Millionen Rubel Ersatz für durch den Einfall in den Kaukasus verursachte Schäden,
>
> d) 10 Millionen Rubel Ersatz für Schäden, die russischen Angehörigen und Einrichtungen in der Türkei zugefügt sind, nebst Zinsen.

Wenn heute von manchen behauptet wird, es bestehe kein völkerrechtlicher Anspruch auf „Annexionen und Kontributionen" in der oben umschriebenen Bedeutung, also kein Anspruch auf Gebietserwerb und Kriegsentschädigungen kraft Friedensvertrags, so ist das zwar nicht ganz scharf formuliert, jedenfalls aber nicht so geradezu falsch, wie die, an längst in die naturrechtliche Rumpel-

kammer geworfene Ansichten erinnernde Lehre des Straßburger Rechtslehrers Schultze[25]), daß dem angegriffenen, im gerechten Kriege befindlichen Staate ein derartiger Ausspruch vom zwischenstaatlichen Rechte verliehen sei. Beide Auffassungen sind geradezu typisch für die oben charakterisierte Methode, eigene Meinungen und politische Wünsche, die vielleicht Gegenstand der Völkerrechtspolitik, d. h. von Forderungen auf rechtliche Normierung an die Staaten, sind, aber nicht dem positiven Rechte angehören, an die Stelle von Recht zu setzen. Dieses verhält sich vielmehr in dem Sinne neutral zu den Fragen der Gebietserwerbung und der Kriegsentschädigung, daß es sie nicht verbietet: Die Fragen, ob ein Staat in einem Friedensvertrag sich Gebietsvergrößerungen und Kriegsentschädigungen gewähren lassen soll, sind keine völkerrechtlichen, ja nicht einmal völkerrechtspolitische, sondern ausschließlich solche der reinen Politik, womit sie von der Liste der hier zu behandelnden Fragen auszuscheiden haben. Doch mag gesagt sein, daß die Geschichte uns neben überwiegend Friedensverträgen mit beiden Elementen auch „annexions- und kontributionslose" Frieden aufzeigt. Das berühmteste Beispiel ist wohl Art. III des Hubertusburger Friedens vom 15. Februar 1763[26]), der den mit dem Weltkriege so manche Analoga aufzeigenden siebenjährigen Krieg beendet hat. Er lautet:

„J. M. die Kaiserin und Apostolische Königin von Ungarn und Böhmen verzichtet für sich wie für ihre Erben und Nachfolger ganz allgemein auf alle Ansprüche, die sie auf die Länder und Staaten S. M. des Königs von Preußen haben könnte und auf alle die, die ihm durch die Präliminarien von Breslau und durch den Berliner Frieden abgetreten sind, wie auch auf jegliche Entschädigungen für die Verluste und Schäden, die sie und ihre Staaten und Untertanen in dem letzten Kriege erlitten haben."

Und mit einer nicht zu überbietenden Kürze lautet der einzige Artikel des den für Bulgarien siegreichen Krieg gegen Serbien beendenden Bukarester Friedens vom 19. Februar / 3. März 1866[27]):

„Der Friede zwischen dem Königreich Serbien und dem Fürstentum Bulgarien ist mit Unterzeichnung dieses Vertrags wiederhergestellt."

II.

Haben die Fragen „Annexionen und Kontributionen" aus dem Umkreis dieser Schrift aus dem Grunde auszuscheiden, weil sie keine solchen des Völkerrechts sind, so werden auch andere hier keinen größeren Raum beanspruchen dürfen, die zwar generell im Völkerrechte Verankerung besitzen, ohne aber eigentlich völkerrechtliche Probleme der Gegenwart zu sein. Es ist nicht Aufgabe dieser Darstellung, auf die bis auf die Gegenwart umstrittene Frage näher einzugehen, welche Staatsverträge der Kriegführenden durch den Krieg aufgehoben oder nur rechtlich oder tatsächlich suspendiert worden sind [28]). Daß — nur beispielsweise — zu der ersteren Gruppe Handelsverträge, zu der letzteren Kollektivvereinbarungen und Verwaltungsgemeinschaften gehören, scheint von der Staatenpraxis mehr und mehr anerkannt zu werden. Es ist aber wiederum keine rechts-, sondern eine politische Frage, ob und in welchem Umfange man die in Jahrhunderte langer Praxis bewährte Methode einschlägt und alle durch den Krieg betroffenen Staatsverträge, die nicht mit dem Friedensvertrage in Widerspruch stehen, in ihrer Gültigkeit wieder hergestellt beziehungsweise bestätigt.

III.

Läßt man die unter II. gestreiften Probleme beiseite, so scheinen noch immer eine ganze Reihe von Fragen in Spalte I des Schemas zu fehlen. Auf keine derselben wird hier näher eingegangen. So wichtig z. B. die Frage der Rückschaffung der Gefangenen ist (eine Frage, für die Art. 20 der Haager Landkriegsordnung nur die kautschukartige Basis schafft:

> „Nach Friedensschluß findet die Heimsendung der Gefangenen in möglichst kürzester Frist statt")

so ist sie doch keine Gegenwartsfrage in dem Sinne, wie wir sie hier verstehen. Wir meinen damit — und daraus ergibt sich eine wichtige Einengung und Begrenzung des Stoffes — lediglich solche Probleme, die entweder überhaupt völkerrechtspolitisch neu sind oder durch die Ver-

hältnisse in irgend einer Hinsicht völkerrechtspolitisch neue, d. h. *andersgeartete* Bedeutung erlangt haben. Bei dieser Auffassung würden die Ausführungen unter I, vielleicht auch die unter II, aus dem Kreise der Betrachtung auszuscheiden haben. Daß sie dennoch wenigstens gestreift wurden, dürfte verständlich erscheinen.

Vierter Abschnitt

Formalrechtliche Fragen

I.

Von den Forderungen, die im Verlaufe dieses Krieges unter dem Eindruck der Grey-Cambonschen Abmachungen aus dem Jahre 1912 und der Ententeverträge der Jahre 1915 bis 1917 erhoben worden sind, nimmt die nach Abschaffung der Geheimverträge und Geheim„diplomatie", d. h. nach Abschaffung geheimer Verhandlungen, einen breiten Raum ein. Bei Licht besehen, stehen hier wiederum überhaupt keine *völkerrechtspolitischen* Probleme in Frage: Wollen Parteien in einem Staate den Abschluß von Geheimverträgen oder wie sonst ihrer Bezeichnung nach harmlosere Willenseinigungen von Staaten heißen mögen („Notenwechsel", „Ideenaustausch" u. dergl.), ausschließen, so steht es ihnen frei, in ihrer Verfassung oder sonst durch *Landesrecht* Vorkehrungen zu treffen. Und ebenso kann — es handelt sich hier um Vertragstechnik, um Fragen des Verfahrens, also des formellen (besser noch: formalen) Völkerrechts, wie wir es eben in Brest-Litowsk erleben — von den Vertretern vertragsschließender Staaten im Einzelfall das Öffentlichkeitsprinzip zur Norm erhoben werden. Ein genereller Verzicht auf Geheimverträge und Geheimverhandlungen auf staatsvertraglichem Wege erscheint untunlich. Das Problem im übrigen hat in Ausführungen, die ich Wort für Wort unterschreiben kann, Graf Czernin in seiner weltgeschichtlichen Rede in der österreichischen Delegation am 24. Januar 1918 dahin erschöpfend umrissen:

„Ich habe, soweit von der öffentlichen Verhandlung die Rede ist, von meinem Standpunkte aus gegen eine solche Methode, soweit sie auf voller Reziprozität beruht, nichts einzuwenden, wenn ich auch lebhafte Zweifel hege, ob sie unter allen Umständen der praktischste und schnellste Weg ist, zu einem Ergebnis zu gelangen. Diplomatische Verträge sind nichts anderes als Geschäfte. Nun kann ich mir leicht Fälle denken, beispielsweise den, daß zwischen Staaten handelspolitische Abmachungen zu treffen wären, ohne daß es wünschenswert wäre, das noch unfertige Ergebnis der ganzen Welt von vornherein mitzuteilen. Bei solchen Verhandlungen beginnen naturgemäß beide Teile damit, daß sie ihre Wünsche möglichst hoch schrauben, um nach und nach den einen und anderen Wunsch als Kompensation zu verwerten, bis endlich jenes Gleichgewicht der gegenseitigen Interessen vorhanden ist, das erreicht werden muß, damit der Abschluß des Vertrags möglich ist. Sollten solche Verhandlungen von der großen Öffentlichkeit geführt werden, so läßt sich nicht vermeiden, daß die Öffentlichkeit für jeden einzelnen dieser Wünsche leidenschaftlich Stellung nimmt, worauf dann jeder Verzicht auf solchen Wunsch, selbst wenn er aus taktischen Gründen geäußert wurde, als Niederlage betrachtet würde. Wenn sich die Öffentlichkeit für einen solchen Wunsch besonders stark exponiert, kann dadurch das Zustandekommen eines Vertrags unmöglich werden, oder der Vertrag wird, wenn er doch zustande kommt, als Niederlage empfunden werden, vielleicht auf beiden Seiten. Dadurch aber würde das friedliche Beisammensein nicht gefördert, sondern im Gegenteil eine Vermehrung der Reibungen zwischen den Staaten bewirkt werden. Was aber für die Handelsverträge, das gilt auch für politische Abmachungen, die ja politische Geschäfte behandeln. Wenn mit der Abschaffung der Geheimdiplomatie gemeint ist, daß es keine Geheimverträge geben sollte, und daß Verträge ohne Wissen der Öffentlichkeit nicht bestehen können, habe ich nichts dagegen einzuwenden, daß dieses Prinzip verwirklicht werde. Wie die Durchführung des Prinzips und seine Überwachung gedacht ist, weiß ich allerdings nicht. Wenn die Regierungen zweier Staaten einig sind, werden sie immer geheime Abmachungen schließen können, ohne daß jemand etwas davon erfährt."

II.

War es bis in das XVIII. Jahrhundert hinein üblich gewesen, Staatsverträge in lateinischer Sprache abzufassen, an deren Stelle seitdem die französische, teilweise auch die englische, nur vereinzelt die Sprache der Parteien getreten ist, so zeigt sich neuestens die Tendenz, Verträge in den Sprachen der Vertragsmächte abzuschließen [29a]). Was früher Ausnahme war, scheint heute Regel werden zu wollen. So sehr das an sich als Ausdruck nationalen Selbstbewußtseins anzuerkennen ist, so erheblich sind doch die Bedenken, die sich dagegen geltend machen lassen. Zumal dann, wenn auch die Verhandlungen, wie jetzt in Brest-Litowsk, mehrsprachig geführt werden können. Vom Zeitverlust ganz abgesehen, haben z. B. schon Verhandlungen vor dem

Haager Schiedsgericht die ganze Schwierigkeit der fakultativen Mehrsprachigkeit erwiesen [30]) und gezeigt, wie gefährlich ein auf die Verhandlungs- und Vertragssprache ausgedehnter Nationalstolz sein kann. Nicht nur besteht die Gefahr von Mißverständnissen (die bei sofortiger Publikation der Sitzungsberichte, wie es zurzeit in Brest geschieht, besonders bedrohlich ist), sondern es werden vor allem, wenn nicht im Zweifel ein Text maßgeblich ist, Streitpunkte und Auslegungszweifel unnötigerweise vermehrt. Will man aber nicht zu einer Weltsprache (und das ist die französische nach wie vor) zurückkehren, so versäume man wenigstens nicht die Aufnahme einer Bestimmung, welcher Text im Zweifel entscheidet und die Aufnahme einer speziellen Schiedsgerichtsklausel.

Fünfter Abschnitt

Das sogenannte Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Mittel zu seiner Verwirklichung

I.

Wenn in dem einleitenden Abschnitt davon gesprochen worden ist, in welchem Maße Postulate, die niemals zu Rechtsvorschriften verdichtet worden sind, auch heute noch als positiv geltendes Völkerrecht gewertet und behandelt werden, so ist vielleicht gerade jetzt das so viel erörterte und im Brennpunkte der Brest-Litowsker Friedensverhandlungen stehende „Selbstbestimmungsrecht" der Völker einschließlich seiner Verwirklichungsmittel, Plebiszit und Option, wie kaum ein anderes Beispiel geeignet, die Verquickung von Völkerrecht und Politik darzutun. Denn es kann gar nicht nachdrücklich genug betont werden: Es hat niemals ein Selbstbestimmungs„recht" der Völker gegeben. Weder im inner-, noch im zwischenstaatlichen Leben. Wie aber bei dem materiellen Begriff, so handelt es sich auch den Mitteln zur Verwirklichung des „Selbst-

bestimmungsrechtes", bei Option und Plebiszit, um Forderungen, die, auf naturrechtlicher Basis erwachsen, durch diese Entstehungsart zugleich die Begründung für ihre Pseudorechtsnatur liefern. In der Staatenpraxis häufig angewandt, ist diese Anwendung doch nur als Einzeläußerung, als Ausdruck bestehender politischer Strömungen, aber niemals als mit der opinio iuris sive necessitatis, also in der Überzeugung, Völkerrecht (vgl. Abschnitt 1) anzuwenden, erfolgt, nachweisbar.

II.

Man hat das angebliche Recht der Völker auf verschiedene Weise juristisch zu begründen versucht. War der patrimonial-privatrechtlichen Auffassung des Mittelalters die Idee, daß das Staatsgebiet Eigentum des Herrschers sei und daher beliebig veräußert werden könne, geläufig, so finden wir bereits bei Hugo Grotius, dem Vater der Völkerrechtswissenschaft, das Selbstbestimmungsrecht der Völker nachdrücklich betont. Ihm, der doch selbst bereits die Staatsgewalt in ihrer Funktion als Gebietshoheit erkannt (cum populus alienatur, non ispi homines alienantur, sed ius perpetuum eos regendi), ergab sich gleichwohl jenes aus der seinem Zeitalter geläufigen vertragsmäßigen Unterwerfung der Einzelnen unter den Staat. Mit der Wirkung, daß, eben wegen dieser vertraglichen Grundlage, der einzelne ohne seine Zustimmung auch nicht wieder aus einer staatlichen Zugehörigkeit entlassen werden könne. Mit aller Schärfe formuliert er das Recht der Bevölkerung abzutretender Gebietsteile auf Einwilligung [31]): „In pactis de alienatione aliud insuper requiritur, ut etiam pars, de qua alienanda agitur, consentiat. Nam qui in civitatem coeunt societatem quandam contrahunt perpetuam et immortalem." Und ein so bedeutender Staatsrechtslehrer wie Bluntschli [32]) stimmt ihm bei: „Hugo Grotius fordert nach natürlichem Recht, wenn ein Teil des Staatsgebietes veräußert werden soll, nicht bloß die Zustimmung des ganzen Staatskörpers, sondern auch die der Einwohner dieses Gebietsteiles — ein gerechtes Erfordernis, da es sich um die ganze staatliche Existenz derselben handelt, und sie durch die Gesetzgebung des ganzen Staates unmöglich in einem Momente genügend vertreten werden, in welchem dieser zur Auflösung der

Gemeinschaft geneigt ist." Finden wir bei Grotius den naturrechtlichen, also rechtspolitischen, Satz, in seiner, wie man wohl sagen darf, negativen (passiven) Funktion, d. h. in dem Sinne eines „Verbots" von Gebietsabtretungen ohne Zustimmung der Bevölkerung des abzutretenden Gebietsteiles, so ist die Grundlage für die positive (aktive) Funktion, auf dem das heutige sogenannte Recht der Minoritäten zum Teil basiert, im „Contrat Social" (1752) zu suchen. Indem Jean Jaques Rousseau die Freiheit jedes einzelnen proklamierte, sich dem Staate anzuschließen, dem er zugehören wolle, hat dieser glühende Verfechter der Volkssouveränität zugleich die Basis für die Plebiszite, d. h. die Volksabstimmungen zur Feststellung der Willensmeinung der einzelnen, geschaffen, auf Grund derer dann die französische Revolution in wachsendem Maße zur Losreißung und zum Erwerb fremder Gebiete gelangen konnte. Daß sie hierbei inkonsequent verfahren ist und trotz Proklamierung der Einheit und Unteilbarkeit des Staates, auch dem kleinsten Staatsteil, dessen Majorität es wünsche, das Recht zur Loslösung und zum Anschluß an einen anderen Staat oder zur Verselbständigung zugesprochen hat, schuf ihr keine Beschwer. In aller Schärfe und in Durchführung dieser Theorie konnte am 30. April 1791 Jacques Menou der Nationalversammlung berichten [33]):

„Les Avignois et les Contadins (gemeint sind die päpstlichen Gebiete Avignon und Venaissin), si de leur pleine et entière volonté ils se sont autrefois soumis au gouvernement du pape, ils ont le droit d'en changer aujourd'hui, et conséquemment celui de se réunir à la nation française s'ils y trouvent leur avantage."

Mit Recht hat Padeletti [34]) darauf hingewiesen, daß diese Theorie dem „bien de l'indeletto" widerstreite. Rechtlich von der unhistorischen und falschen Prämisse des Gesellschaftsvertrages ausgehend, führt sie tatsächlich zum Chaos, zur Anarchie. Ebensowenig wie die Vertragstheorie Grotius' oder die Ideen des „Contrat social" hat das im XIX. Jahrhundert herrschende Nationalitätenprinzip eine geeignete Grundlage zur Rechtfertigung des Selbstbestimmungsrechtes zu schaffen vermochte. Ganz abgesehen davon, daß bis auf den heutigen Tag eine auch nur in der Theorie unangefochtene Begriffsbestimmung der Nationalität [35]) fehlt, und daß die Sprache zwar ein wichtiges Kriterium einer Nation ist, ohne aber deren Merk-

male, wie das Beispiel der Schweiz zeigt zu erschöpfen, denn Staatsgrenzen und Sprachgrenzen können und werden sich niemals ganz decken [36]), würde auch sie zu durchaus unmöglichen Ergebnissen führen *). Wie immer man sich auch theoretisch zum Selbstbestimmungsrechte stellen mag, das unzweifelhaft unter ethischen Gesichtspunkten nicht einfach verworfen werden darf, praktisch auf sämtliche kleinen und kleinsten Völker angewandt, würde es die Weltanarchie bedeuten und Keime zu internationalen Zwistigkeiten in noch viel höheren Maße (man denke an den Balkan) enthalten, als es schon heute der Fall ist. Daß zudem eine reinliche Scheidung in Gemengelage lebender Völker ganz unmöglich ist, sollte jedem selbstverständlich erscheinen, der ohne Verbohrtheit in Ideen und ohne vorgefaßte Meinung an das Problem herantritt.

III.

Ein Selbstbestimmungsrecht der Bewohner abzutretender Gebietsteile eines Staatsganzen aber einmal als bestehend angenommen, fragt es sich auf welche Weise dieses zum Ausdruck kommen soll. War also vorher vom Selbstbestimmungsrecht im materiellen Sinne die Rede, so handelt es sich hier um jenes im formellen. In der Völkerrechtsgeschichte begegnen uns in der nicht geringen Zahl von Fällen, in denen jenes Postulat praktische Erfüllung gefunden hat, einmal das Plebiszit, die Volksabstimmung, als reinster Ausdruck des individuellen Verfügungsrechts, daneben, als abgeschwächte Form, die Option [37]). Beide Verfahrenarten können nicht als Völkerrechtsinstitute angesprochen werden. Wie es kein völkerrechtliches Recht der Selbstbestimmung gibt, so sind auch Plebiszit und Option nur als vorkommende Mittel anzusehen, Wünsche einer Staatsbevölkerung oder eines Teiles derselben zum

*) Prägnant hat das Thiers in der französischen Deputiertenkammer am 14. März 1867 dahin formuliert: „Si la doctrine des nationalités signifie quelque chose de sérieux, c'est ceci: qu'il faut que tous les Etats, ou tout au moins la plupart des Etats soient composées d'une certe race de peuple de même origine et parlant la même langue. . . A ces conditions, aucun Etat n'aurait le droit d'exister. Pour vouloir qu'une telle théorie fût appliquée pour qu'elle fût praticable il faudrait la reporter à mille ans en arrière."

Ausdruck zu bringen, ohne daß aber deswegen — selbst bei Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts — eine völkerrechtliche Pflicht zur Anwendung des einen oder des anderen bestände. Diente das Plebiszit dem Oberbegriff, zu dessen Erfüllung beide Verfahrensarten bestimmt sind, in seiner positiven wie in seiner negativen Funktion insofern, als die Volksabstimmung entweder über die fernere Zugehörigkeit zu einem Staatswesen oder über das Ausscheiden aus diesem und die Angliederung an ein anderes oder die Verselbständigung entscheidet, so würde in der Regel durch die Option dem individuellen Selbstbestimmungsrechte insofern entgegengekommen, als der Einzelne, — wobei es bestritten ist, ob jeder Bewohner des abzutretenden Gebiets (Domizilprinzip), oder der auf ihm Geborene (Abstammungsprinzip) hierunter zu verstehen sei — innerhalb bestimmter Frist sich schlüssig zu werden hat, ob er in dem abgetretenen Gebietsteil verbleiben und in den Staatsverband des Erwerbsstaates eintreten, oder aber, ob er dem Staate die Treue halten will, dem er bisher angehörte (negative Funktion des Selbstbestimmungsrechtes). Finden wir die Option in älteren Verträgen, so im Ryswicker von 1697 [38]), im Utrechter von 1713, im Hubertusburger von 1763 in der uneigentlichen Form des Auswanderungsrechtes, so treffen wir seit dem spanisch-französischen Grenzregulierungsvertrage vom 27. August 1785 (der übrigens zum ersten Male den Ausdruck „Option" amtlich verwendet) die eigentliche Wahl der Staatsangehörigkeit. Ist die Auswanderungspflicht der für den alten Staat Optierenden die Regel, so finden wir hingegen nur in Ausnahmefällen den sog. Realisierungszwang, d. h. die Pflicht, die in dem abgetretenen Gebietsteile liegenden Grundstücke zu veräußern. Da die Optionsklausel in der einen oder anderen Form [39]) sich in allen Friedens- und sonstigen Gebietsregulierungsverträgen des XIX. und XX. Jahrhunderts findet, ist man zwar noch nicht berechtigt, von einem völkerrechtlichen Institute im Sinne der Anerkennung eines bei jeder Gebietsabtretung zur Anwendung gelangen müssenden Prinzips zu sprechen, wohl aber ist die Tendenz zur Einbürgerung eines solchen unabweisbar. Die Aufnahme der Optionsklausel in Gebietsverträge kann heute als das Normale angesehen werden.

IV.

Gleiches läßt sich, wie schon gesagt, für das Plebiszit nicht feststellen. Wenn Felix Freudenthal seine Arbeit „Die Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen" (1891) mit den Worten schließt: „ . . . diese Erwägungen lassen den Schluß als gerechtfertigt erscheinen, daß die Volksabstimmungen aufgehört haben, als Grundsatz des modernen Völkerrechts zu gelten", so ist dies nicht richtig. Denn das Plebiszit ist niemals ein rechtliches Prinzip gewesen [39]). Nur als politischer Grundsatz mag es für die Zeit angesprochen werden, in der mit der gleichen Qualifikation das „Selbstbestimmungsrecht" in Blüte stand. Daran vermag auch die Häufigkeit seiner Anwendung zu Ausgang des XVIII., namentlich aber im XIX. Jahrhundert, nichts zu ändern. Der französischen Revolution formell als Ausdruck (der positiven Funktion) des Selbstbestimmungsrechtes, materiell als Mäntelchen für die Eroberungsgelüste der damaligen Machthaber auf der schon berührten Basis Rousseauscher Ideen geläufig und von einigen Nachbarstaaten (so von Basel zwecks Zerreißung des Bandes mit dem Deutschen Reiche) bereitwillig übernommen, hat es nach halbhundertjähriger Pause seit der Thronbesteigung Napoleons III. unter dem Einflusse des Nationalitätsgedankens um die Mitte des XIX. Jahrhunderts bedeutenden Aufschwung und starken Einfluß auf die Staatenbildungen genommen. Ist die Abtretung Nizzas und Savoyens an Frankreich 1860 auf Grund einer Volksabstimmung, des „libre consentement des habitants", erfolgt (wobei hier das Nationalitätsprinzip freilich nicht die Rechtsgrundlage abgeben konnte), so haben — um nur auf besonders wichtige Anwendungsfälle hinzuweisen — die zahlreichen Plebiszite auf der Appeninenhalbinsel bis zu demjenigen im Kirchenstaate 1870 die äußere Grundlage für die Schaffung der italienischen Einheit abgegeben. Nicht zustande gekommen ist ein Plebiszit über die Zugehörigkeit Schleswig-Holsteins, über das im Jahre 1864 auf der Londoner Konferenz eingehend verhandelt worden ist. Und auch die auf Frankreichs Wunsch geschaffene Vorschrift des Art. V des Prager Friedens vom 23. August 1866:

„Die Elbherzogtümer werden mit Preußen vereinigt mit Ausnehmen der Distrikte Nordschleswigs, deren Bevölkerungen, frei befragt, ihre Rückgabe an Dänemark wünschen sollten",

ist toter Buchstabe geblieben und durch Vertrag vom 11. Oktober 1878 zwischen den Kontrahenten des Prager Friedens, Preußen und Österreich, auch rechtlich beseitigt worden.

V.

Es ist für den Zweck dieser Arbeit ohne Interesse, die einzelnen Anwendungsfälle des Plebiszit im XIX. Jahrhundert bis zu der noch nicht zum Austrag gelangten Differenz in dem Gebietsstreit zwischen Chile und Peru, hier zur Darstellung zu bringen. Viel wichtiger ist es, die Bedeutung der Frage für die unmittelbarste Gegenwart und die praktischen Schwierigkeiten in abstracto wie in concreto zur Sprache zu bringen.

Wenn oben das „Selbstbestimmungsrecht" in zwei Funktionen, in eine positive und in eine negative, zerlegt worden ist, so finden wir die erstere auf den Programmen uns feindlicher Kriegführender aber auch unter den Kriegszielen Bulgariens: Nimmt der Teil Rußlands, der durch die gegenwärtige bolschewistische, von Petersburg abhängige Richtung vertreten wird, ein Selbstbestimmungsrecht für die Glieder des ehemaligen russischen Kaiserreiches in Anspruch, insofern als sie diese durch den bekannten Funkspruch „An Alle" aufgefordert hat, selbst darüber zu befinden, ob sie noch zum russischen Reiche gehören oder selbständig werden, oder sich einem anderen Staate anschließen wollen, so sind gewisse Bestrebungen der Entente (außer Rußland) auf Abstimmungen innerhalb der Gebiete der Zentralmächte gerichtet, bei denen Volksteile über die fernere Zugehörigkeit zum Deutschen Reiche, bzw. zur Donaumonarchie zu befinden hätten. Sollten dort Volkssouveränität und Nationalitäten„prinzip" die Grundlage des — ohne Rücksicht auf den Zerfall des alten Zarenreiches — auf die Spitze getriebenen Selbstbestimmungsrechtes abgeben, so ist es hier das Nationalitäten„prinzip" allein, das als Mäntelchen für die politische Absicht gelten muß, auf dem Umwege über die Zubilligung eines „Selbstbestimmungsrechtes" wichtige, mit dem Deutschen Reiche verwachsene Bestandteile von seinem Staatskörper abzutrennen wie der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie tatsächlich den Todesstoß zu versetzen. Während aber das Selbstbestimmungsrecht der russischen Randvölker zum zwischenstaatlichen Diskussions-

gegenstand erhoben ist und eine der wichtigsten Beratungsstoffe der Brester Verhandlungen bildet, ist jede zwischenstaatliche Erörterung der Nationalitätenprobleme innerhalb des Deutschen Reiches oder Österreich-Ungarns, dieser bestehenden und je durch gemeinsames Erleben (= Geschichte!) zusammengeschweißten beiden Staaten, selbst in der abgeschwächten Form völkerrechtlich gesicherten Minoritätenschutzes, ausgeschlossen. Kennt die Völkerrechtsgeschichte — man denke an die Bestimmungen des Berliner Vertrages zugunsten der Armenier [40]) und der rumänischen Juden [41]), wie an einige Vorschriften des Balkanfriedens von 1913 [42]) — auch gewisse Vorschriften zum Schutze von Minoritäten in einem Staate, so können diese Beispiele doch hier nicht als vorbildlich herangezogen werden. Boten die Türkei Abdul Hamids, wie das 1877 erst unabhängig gewordene Rumänien, wie die Folgezeit bestätigt, keine genügenden Garantien für den Schutz von nationalen Minderheiten, so muß es sich im Prinzip jeder unabhängige Staat, mag er (denn alle Staaten sind an sich vor dem Völkerrecht gleich) Zwergstaat oder Großmacht sein, verbitten, vertraglich anderen Staaten eine dauernde Einmischung in seine inneren Angelegenheiten, also Grundlagen für ein Interventionsrecht, zu schaffen. Die Frage der Stellung der Minoritäten muß — nicht zuletzt im Interesse des Friedens! — von der zwischenstaatlichen Erfassung frei, muß landesrechtliches Problem bleiben, dessen Erfüllung auf verfassungsmäßigem Wege freilich eine der wichtigsten neuzeitlichen Kulturaufgaben darstellt [43/44]). Eine Kulturaufgabe, die insofern zugleich ein eminent friedenswichtiges, innerstaatliches Problem bildet, als nur eine vollkommene, dabei aber noch auf ihre sprachlichen, religiösen und sonstigen Eigentümlichkeiten Bedacht nehmende rechtliche Gleichstellung der Minoritäten und der Bevölkerungsmehrheit irredentistischen Bestrebungen innerhalb und außerhalb eines Staatswesens die Spitze abzubrechen imstande ist.

VI.

Das Argument, daß es heutigen Kulturauffassungen widerstreite, über Völker wie über Schafherden zu ver-

fügen, eine Phrase, die einmal Talleyrand auf dem Wiener Kongreß gebraucht hatte, enthält gewiß einen richtigen Kern, muß aber nicht notwendig zur Anerkennung allgemeiner Zustimmung der Bevölkerung eines abzutretenden Gebietsteiles oder bei der Feststellung der Grenzen eines neuen Staates führen: Unter Umständen kriegsverlängernd und schon aus diesen Grunde bedenklich, wird dem Postulat auf Selbstbestimmung durch Zuerkennung eines Optionsrechtes vollauf Genüge getan. Gewiß ist auch ein indirekter oder, wie bei Massenverpflanzungen, sogar direkter Zwang zum Verlassen der Heimaterde eine harte Maßnahme gegen die von ihr Betroffenen.

Das gilt auch bei den derzeitigen Verhandlungen über die Regelung der Dinge im Osten. Zunächst scheint hier für Option kein Raum zu sein. Denn eine solche ist gerade ein Mittel, um bei Gebietsabtretungen der Bevölkerung eine Ausübung ihrer Selbstbestimmung zu gewährleisten. Bei der Auseinandersetzung an den Grenzen Rußlands — nur dieser Teil der Ostfragen interessiert hier, er allein ist Gegenstand der derzeitigen völkerrechtlichen Verhandlungen — handelt es sich ja aber darum, ob die Randvölker bei Rußland verbleiben, und welche zukünftige völkerrechtliche Stellung sie sich schaffen wollen. Zur Feststellung dieses Willens ist über ein Plebiszit prinzipiell Einigung erzielt. Gleichwohl kann auch hier die Option von Wichtigkeit sein, und zu zwischenstaatlichen Abmachungen führen, mögen die neuen Staaten, die sich voraussichtlich zwischen den Zentralmächten und dem russischen Reiche, jene und dieses völlig oder teilweise voneinander trennend, einschieben werden, auch im Wesentlichen nach dem Nationalitätsgedanken gebildet werden. Es wäre gewiß kein Widerspruch zu dem unter V Gesagten, wenn hier, wo Rußland wie die Zentralmächte daran gehen, die eminent wichtige Frage der Zubilligung eines Selbstbestimmungsrechtes an diese Randvölker überhaupt staatsvertraglich zu regeln, auch gleichzeitig sowohl das Optionsrecht für solche als nationale Minderheiten in Nationalstaaten verbleibende Individuen zugebilligt wie Mindestvorschriften über den Schutz dieser in politischer, kultureller, religiöser Hinsicht getroffen würden. Dabei würde dann unter Umständen — noch mehr in den Gebieten Neubulgariens — die — freilich zur Selbstbestimmung arg kontrastierende, aber politisch

unter Umständen recht praktische und bedeutungsvolle — Frage der Massenverpflanzung möglicherweise zu erörtern sein.

Wenn soeben von der Möglichkeit der Einfügung auf Minoritätenschutz abzielenden Vorschriften in das Friedensinstrument gesprochen worden ist, so war der Ausgangspunkt die Überzeugung, daß es nun einmal schlechterdings unmöglich ist und unmöglich bleiben wird, der übertriebenen Forderung Genüge zu tun, daß alle Nationen in dem unrichtigen und zu engen Sinne der durch gemeinsame Sprache Verbundenen — nicht diese ist das wichtigste Moment, sondern wie die Schweiz beweist, und wie Ernest Renan (Qu'est ce que la nation, 1882) grundlegend dargetan, das gemeinsam Erlebte, die Geschichte — auch eine Nation zu bilden hätten. Eine Zerreißung der alten Staaten und die Schaffung von Zwerggebilden wäre die Konsequenz dieser in der Durchführung unmöglichen Idee. Was an Kautelen gegen Unterdrückung inner-, wie zwischenstaatlich geschehen kann, ist unter V und VI erörtert worden.

VII.

Sind nach unserer Ansicht Option und Massenverpflanzung möglicherweise berufen, auf den Friedensverhandlungen der Gegenwart, auch im Falle eines völlig „annexionslosen" Friedens, eine bedeutsame Rolle zu spielen, so soll doch auf Einzelheiten in der praktischen Durchführung, deren Schwierigkeit die mannigfachen Zweifel und Streitfragen bei der Auslegung der historischen Präzedenzfälle deutlich belegen, hier nicht näher eingegangen werden. Um so wichtiger und auch in der neuesten Gegenwart, bei den Brester Verhandlungen, in ihrer ganzen Schwere erkannt, sind die mannigfachen Zweifel, die sich bei der prinzipiellen Anerkennung des Plebiszits hinsichtlich der Frage seiner Durchführung ergeben[45]), und die, in abstracto, sich zum Teil in dem vorzüglichen Berichte widerspiegeln, die eine internationale Studienkommission unter dem Vorsitze des ehemaligen schwedischen Ministers Adelswaerd — von sonstigen Mitgliedern nenne ich den holländischen Minister de Beaufort, den österreichischen Staatsrechtslehrer Prof. Brockhausen, den norwegischen Völkerrechtslehrer Prof.

Gjelsvik — der Organisation centrale pour une paix durable im Jahre 1917 erstattet hat.

Notwendig ist die erste Frage: Wer soll berechtigt sein, seine Stimme abzugeben? Wer mit Rousseau und seinem blinden Nacheiferer, dem russischen Volkskommissar des Auswärtigen Trotzki, dem Prinzip der Volkssouveränität bis zu letzten Konsequenzen treu bleibt, der muß allerdings zur Anerkennung der Formel kommen: „Il est nécessaire que toutes les voix soient comptées; toute exclusion formelle rompt la généralité" („Contrat social" II, 2). Diese Theorie muß notwendigerweise ebenso den geistig Unzurechnungsfähigen wie den Kindern Stimmrecht bewilligen und gibt auf die Frage des persönlichen Umkreises der Stimmberechtigten doch keine genügende Antwort. Will man aber in Anlehnung an Bluntschli (das moderne Völkerrecht als Rechtsbuch dargestellt § 286) die nach dem Staatsrecht des aus einem Staatsverbande ausscheidenden Gebietes zuständige politische Körperschaft, also etwa einen Landtag, entscheiden lassen, so versagt das dort, wo eine solche Körperschaft überhaupt noch nicht bestand. Es ist die Folge des Fehlens positiver Rechtsvorschriften für derartige Lagen, daß hier einzig und allein von Fall zu Fall eine den tatsächlichen Verhältnissen am meisten entsprechende Lösung erstrebt werden muß. Dabei erscheint es am ersprießlichsten, da, wo eine Vertretung des Volkes, sei es auch nur in der Form eines provinziellen Landtages, bestand, zur Ermittlung eines ungefähren Ergebenisses, an das angeknüpft werden kann, einen Beschluß dieser Körperschaft herbeizuführen. Wie aber bei allen Staatsschöpfungen eine konstituierende Nationalversammlung die staatsrechtliche Zukunft des Landes, insbesondere die Staatsform, zu bestimmen pflegt, so wird auch eine solche, auf einer dem Selbstbestimmungsrechte möglichst Rechnung tragende Weise gewählte Volksvertretung das Vorergebnis zu bestätigen oder zu verwerfen haben.

Hat sich schon hier gezeigt, welche Schwierigkeiten der Durchführung des Plebiszits entgegenstehen, so bestätigt sich diese Feststellung bei der Frage nach dem Mehrheitsverhältnis. Daß nicht Einstimmigkeit gefordert werden kann, hat — wenn auch mit unzulänglicher Begründnug — schon Rousseau anerkannt. Ungeklärt aber und nur durch den guten Willen der Interessenten lösbar bleibt es, ob einfache oder qualifizierte Mehrheit bei der Wahl zur entscheidenden

Nationalversammlung wie in ihr ausschlaggebend sein soll, wenn und sofern nicht das Plebiszit überhaupt schon unmittelbar durch allgemeine Volksabstimmung erfolgen wird.

VIII.

Denken wir z. B. noch an die konkreten Fragen der Abstimmung nach Ländern oder nach kleineren Bezirken, die gerade im Osten so wichtig sein kann und an die Teilnahme Ausgewanderter und Gefangener, so sehen wir einen Rattenkönig von Zweifeln bei der praktischen Durchführung des Plebiszits auftauchen. Sie sind, wenn man die Vorgänge kennt, wie sie bei Volksabstimmungen auf Grund zwischenstaatlicher Verträge wie aus innerpolitischen Motiven sich abgespielt haben, gewiß nicht geeignet, Bedenken gegen die Anwendbarkeit eines Prinzips zum Schweigen kommen zu lassen, dessen innere Mängel Sztern in seiner schon öfters zitierten Schrift (7—15) besonders eindrucksvoll aufzeigt. Blättern wir zudem noch in der Völkerrechtsgeschichte zurück, so finden wir auf dem ersten Blatte der Geschichte des Plesbizits eine Note Papst Pius' VI., die sich gegen die „freiwillige" Angliederung Avignons an die französische Republik richtete, und wir lesen, wie dort nach Vertreibung des Adels und der papsttreuen Bevölkerung von 30 000 Seelen mit 1000 Stimmen von teils Briganten, teils mit dem Tode Bedrohter ein „voeu librement et solemnellement émis" erzielt worden ist. Denkt man an die Vorgänge bei der Abtretung Nizzas und Savoyens wie an die Abstimmungskomödien in Frankreich unter dem ersten und zweiten Empire, so wird man die Weigerung der Zentralmächte, ihre Truppen vor dem Ergebnis der Abstimmungen in den russischen Randgebieten zurückzuziehen und einen — bolschewistisch-revolutionären Einflüssen ausgesetzten — „luftleeren Raum" zu schaffen, besonders gut verstehen können.

XI.

Zum Schlusse dieses Abschnittes die Frage nach dem Selbstbestimmungsrechte Eingeborener in zivilisierten Staaten. Diese Frage aufwerfen, heißt sie verneinen. Fordert Selbstbestimmungsrecht und Zubilligung des Plebiszits schon von Menschen reifer politischer Erfahrung ein so hohes Maß

von Einsicht nicht nur in die primitivsten Fragen von heute, daß man an eine Zubilligung jener nur mit Zögern und mit Kauteln herangehen kann, so darf man sich nicht durch rein menschlich gewiß anerkennenswerte, von hoher Ethik erfüllte Gedankengänge dazu verleiten lassen, jene Postulate modernster Politik auch gegenüber Individuen zur Anwendung zu bringen, bei denen eine klare Erkenntnis der Tragweite ihrer Entschließung auf der einen Seite, eine stärkere Hemmung gegenüber äußeren Einflüssen auf der anderen bestimmt nicht erwartet werden darf [46]).

Sechster Abschnitt

Das Problem des Wirtschaftskrieges für die Frage der Friedensverhandlungen

I.

Zu den Problemen, für die es bei der Einreihung unter eine der beiden Spalten des Schemas auf S. 15 nicht leicht ist, zu sagen, ob sie einen Gegenstand der Beratung auf dem Friedens-, oder auf dem Völkerrechtskongreß zu bilden haben, ist auch der in diesem Kriege zu solcher Bedeutung gelangte, unscharf sogenannte Wirtschaftskrieg zu rechnen. Denn zu ihm gehören ebenso alle Maßnahmen, die *in* diesem Kriege gegen das Privatrecht einzelner, soweit es völkerrechtlich geschützt ist, getroffen wurden und die *nicht* mit dem Seekriegsrechte zusammenhängen, *wie* Maßnahmen, die sich aus der Seekriegsführung ergeben haben. Weiter aber hat das Problem eine Gegenwarts- und eine Zukunftsseite. Letztere wieder in dem doppelten Sinne einer — häufig geforderten — Fortsetzung des Wirtschaftskrieges über die Friedensschlüsse hinaus wie im Sinne eines für die Zukunft postulierten völkerrechtlichen Prophylaktikums. Daraus folgt, daß die Frage des Wirtschaftskrieges uns ebensosehr wegen der Entschädigungsfrage und unter dem Gesichtspunkte eines Krieges nach dem Kriege an *dieser* Stelle, wie bei den Problemen „Freiheit der

Meere" und „Sicherungen des Völkerrechts" zu beschäftigen haben wird.

II.

Wenn oben von angeblichen Völkerrechtsbrüchen die Rede gewesen ist, die in Wirklichkeit mangels Rechtsnorm keine gewesen sind, so läßt sich an dieser Stelle ein konkretes Beispiel dafür erbringen: Wir haben festzustellen, daß der so oft als rechtswidrig gebrandmarkte Wirtschaftskrieg nicht im Verhältnis aller Feindesstaaten zu uns mit jenem Brandmal versehen gewesen ist. Das zielt auf jene feindlichen Maßnahmen, die sich mit den Schlagworten: Suspendierung oder Aufhebung der den Angehörigen feindlicher Staaten und auf feindlichem Gebiete befindlichen Personen ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit, zustehenden privatrechtlichen Ansprüche kurz umschreiben lassen. Nicht hierher gehören jene Erscheinungen des Krieges gegen das Privatrecht, die, als Verstöße gegen das Seekriegsrecht, genauer das Konterbande- und Blockaderecht, sich ebenso gegen die Neutralen gerichtet haben wie jene, als völkerrechtlich anfechtbar allein im Verhältnis der Neutralen und der Kriegführenden aufzufassenden Maßnahmen, die als Einschränkung des neutralen Handels mit einer der Kriegsparteien unter Überwachung durch besondere Kontrollkommissionen (NOT, SSS) sattsam bekannt geworden sind [47]) Von ihnen wird nur die erste Gruppe hier Behandlung finden. Die Darstellung der beiden übrigen wird, wie unter 1 hervorgehoben, späterer Erörterung vorzubehalten sein.

III.

Jean Jaques Rousseau ist es gewesen, der als erster Theoretiker der Auffassung, daß der Krieg Feindschaft nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch zwischen deren Angehörigen bedeute, mit flammenden Worten entgegengetreten ist. „Der Krieg", ruft er im vierten Kapitel des ersten Buches seines „Contrat social" aus, „der Krieg ist keine Beziehung von Mensch zu Mensch, sondern eine Beziehung von Staat zu Staat, in dem die Privatpersonen nur zufällig Feinde sind, nicht als Menschen und auch nicht als Bürger, sondern als Soldaten, nicht als Glieder des Vaterlandes, sondern als seine Verteidiger".

Auf dem Kontinente hatte dieser Satz in Theorie und Praxis früh Anerkennung erlangt. Schon in einer Zeit, die man so gerne als die völkerrechtslose zu bezeichnen pflegt, in der napoleonischen, haben sich französische Staatsmänner wie Portalis und Talleyrand für ihn eingesetzt. Ganz andere Wege ist dagegen die anglo-amerikanische Rechtsauffassung gewandelt. Noch sieben Jahre vor der bekannten Proklamation König Wilhelms vom 11. August 1870 in der es heißt:

> „Ich führe Krieg mit den französischen Soldaten und nicht mit den französischen Bürgern",

hat die Union in ihren „Instructions for the government of armies in the field" den Satz aufgestellt:

> „Der Bürger oder Eingeborene eines feindlichen Landes ist ebenso sehr ein Feind, wie eines der Organe des Staates oder der Nation der Feinde und ist als solcher den Härten des Krieges unterworfen."

(Art. 21). Es war eine notwendige Folgerung, wenn wir die anglo-amerikanische Theorie und Praxis bis zu der zweiten Haager Konferenz (1907) von der Auffassung beherrscht finden, daß der Beginn eines Krieges zwischen England bezw. Amerika und einem anderen Staate jeglichen Handel und Verkehrsbeziehungen zwischen jenem und den Feinden im Sinne des zitierten Art. 21 — wobei für die Eigenschaft als „alien enemy", dem anglo-amerikanischen Domizilprinzip entsprechend, der Wohnsitz bezw. die geschäftliche Niederlassung entscheidend war — automatisch ein Ziel setze [48]). Dabei bestand freilich ein Unterschied hinsichtlich der Vorkriegs- und der im Kriege abgeschlossenen Verträge: Waren jene ohne weiteres nichtig, so waren es bereits vor dem Kriege abgeschlossenen nur dann, wenn die Erfüllung ihrer Natur nach oder auf Grund der Vertragsbestimmungen nur während des Krieges möglich gewesen wäre.

Es standen sich namentlich in der Frage der Vorkriegsverträge (die Kriegsverträge zwischen Angehörigen von Feindesstaaten hatten an sich schon keine große praktische Bedeutung) das kontinentale Völkerrecht und das anglo-amerikanische [49]) scharf gegenüber. Das hatte die negative Wirkung, daß die Auffassung der Union und Englands niemals als Völkerrecht von den kontinentalen Staaten akzeptiert wurde, ohne daß diese aber, da eben ihre Rechts-

grundsätze niemals in dem anderen Rechtsgebiete Anerkennung gefunden hatten, imstande gewesen wären, England oder der Union den Vorwurf der Rechtsverletzung zu machen. Umgekehrt gilt natürlich das Gleiche.

Es hatte den Anschein, als sollte auf der zweiten Haager Friedenskonferenz eine Änderung eintreten. Denn auf deutschen Antrag wurde hier, in bewußter und konsequenter Durchführung des oben zitierten Rousseau'schen Satzes und zur Abbeugung der anglo-amerikanischen Rechtsauffassung, eine Vorschrift, der berühmt gewordene Art. 23 h, in die Haager Landkriegsordnung eingeschaltet, der bestimmte:

„Es ist verboten, Rechte und Ansprüche der Angehörigen der gegnerischen Partei für erloschen, suspendiert oder nicht klagbar zu erklären."

Durch unglaubliche, von Kohler, von mir, aber auch z. B. von Franzosen schon vor dem Kriege getadelte Auslegungsakrobatenkunststückchen hat es die anglo-amerikanische Rechtslehre, der sich bereits 1911 das Foreign Office angeschlossen hat, versucht, die für sie unbequeme Rechtsnorm hinwegzuinterpretieren. Es hat keinen Zweck, auf diese Frage näher einzugehen. Denn nachdem die Regierungen der meisten Kriegführenden, unter ihnen das Deutsche Reich, im Hinblick auf die schon oben als berüchtigt gekennzeichnete Allbeteiligungsklausel den Standpunkt eingenommen haben, daß die Haager Landkriegsordnung von **1907**, die allein Art. 23 h enthält, in diesem Kriege keine Geltung beanspruchen dürfe, entbehrt die Streitfrage jeder praktischen Bedeutung: Die *Rechtslage* zu Beginn des Weltkrieges war demnach genau dieselbe wie *vor* 1907. Nicht so die *tatsächliche* Lage. Hatten die kontinentalen Staaten früher geschlossen der anglo-amerikanischen gegenüber gestanden, so haben sich diesmal zunächst Frankreich und Rußland in das Schlepptau Englands nehmen lassen und die anglo-amerikanische Rechtsauffassung, die übrigens in ihrer Anwendung im Weltkrieg durch Annullierung z. T. auch von Vorkriegsverträgen noch weit über die frühere Praxis hinaus geht[50]), schlankweg übernommen. Die hieraus sich logisch ergebende Rechtsfolge erscheint überraschend, ist aber nur eine Folgerung aus dem Satze: Kein Unrecht ohne Rechtsnorm. *Während nämlich die von England in diesem Kriege geübte Praxis, eben weil Groß-*

britannien leider nicht als durch Art. 23 h gebunden gelten kann, sich nicht als Rechtsverletzung darstellt, jedoch selbstverständlich unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit England gegenüber von der Verpflichtung zur Beobachtung der kontinentalen Rechtsauffassung entbindet, ist das Verhalten Frankreichs und Rußlands als völkerrechtswidrig zu werten mit der Wirkung, daß unsere Gegenmaßnahmen als echte Repressalie (d. h. vom Völkerrecht als rechtsmäßig anerkanntes Sonstunrecht, als Reaktion gegen Unrecht) aufzufassen, und daß wir auch sonst zu allen Ansprüchen berechtigt sind, die das Völkerrecht dem verletzten Staate gewährt*).

IV.

Auf der Pariser Wirtschaftskonferenz vom 14. bis 17. Juni 1916[51]) haben die Vertreter der Entente eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, die teils darauf abzielen, miteinander in engere wirtschaftliche Verbindung zu treten, um sich von den Mittelmächten unabhängig zu stellen, teils im Resultat geradezu auf eine Fortsetzung des Wirtschaftskrieges durch Boykottierung aus den Gebieten jener herrührender Waren hinauslaufen. Betrafen erstere unzweifelhaft völkerrechtlich unberührtes Land, so ist die Sachlage in dem zweiten Fall weniger einfach. Man kann die Frage des Boykotts nicht mit einem Hinweis auf die anerkannte Völkerrechtswidrigkeit der Fälle von Boykott abtun, die aus der Völkerrechtsgeschichte gerade der letzten 15 Jahre bekannt sind. Denn bei jenen Vorkommnissen — man denke vor allem an den Boykott chinesischer Kaufleute gegen die Union (1905), den türkischer gegen Österreich-Ungarn (1908) — handelte es sich um Boykotte, verhängt von Einzelper-

*) Im Verhältnis zwischen dem Deutschen und der Union hat das anglo-amerikanische „Recht" Abbeugungen durch Art. XXIII des preußisch-amerikanischen Vertrages vom $\frac{\text{11. VII. 1799}}{\text{1. XI. 1828}}$ erfahren. S. den Text Zeitschr. f. Internat. Recht, Bd. 26, S. 194.

sonen und veranstaltet in der Absicht, fremden Staaten Schaden zuzufügen, Boykotte, bei denen sich die völkerrechtliche Haftung des Staates, dessen Angehörige jenen ausgeübt haben, daraus herleitet, daß in Verträgen (Handelsverträgen) der auf beiden Seiten beteiligten Staaten Vorschriften enthalten waren, gegen die eben jener Staat durch Duldung des Boykottes verstoßen hat. Es war also eine Vertragsgrundlage, auf die sich jener Anspruch wegen Rechtsverletzung aufgebaut hat [52]). Daraus ergibt sich die Forderung für die nächste Zukunft, in dem Friedensvertrage bereits für eine Vorschrift Sorge zu tragen, die — was das Neue und Unerhörte ist! — den staatlichen Boykottgelüsten von vornherein die Spitze abbricht. Denn wenn auch in der Völkerrechtsliteratur, namentlich der älteren, vielfach von einem ius commerciorum, einem zwischenstaatlichen Anspruch auf Handel mit den anderen Staaten, die Rede ist [53]), so kann doch dieser Satz keineswegs als solcher des zwischenstaatlichen Rechtes angesprochen werden. Es handelt sich hier wiederum um eine naturrechtliche Forderung. Gewiß kann sich im Zeitalter der Weltwirtschaft, schon aus egoistischen Gründen der Selbsterhaltung, ein Staat nicht völlig vom Weltmarkt abschließen [54]), rechtlich ist er aber hieran nicht gehindert. Und wenn auch gewiß ein staatlich sanktionierter oder gar angeordneter Boykott eines Staates eine schwere Verletzung der zwischenstaatlichen Courtoisie bedeutet, auf die der andere Staat mit Retorsion antworten kann, so ist doch ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, aus dem ein Anspruch auf Aufhebung des Boykottes und Schadenersatz für die Vergangenheit hergeleitet werden könne, nicht als feststehend anzuerkennen. Nur wenn und soweit Verträge geschaffen werden, die direkt oder indirekt einen Boykott ausschließen, können Maßnahmen mit absoluter Sicherheit hintangehalten werden, wie sie die Entente gegen die Zentralmächte, wenigstens bis Wilsons Absage an den Wirtschaftskrieg nach dem Krieg der Waffen, bombastisch angekündigt hat.

Daß dieser Boykott nichts mit dem von Pazifisten, namentlich Bollock, schon vor der großen Völkerauseinandersetzung als Zwangsmaßnahme gegen irgendwie rechtsverletzende Staaten geforderten zu tun hat, braucht kaum gesagt zu werden. Auf ihn wird in anderem Zusammenhange einzugehen sein.

Siebenter Abschnitt

Allgemeine Bemerkungen über die Fragen, die Gegenstand der Völkerrechtskonferenzen zu bilden haben

I.

Wenn in Spalte II des Schemas auf S. 15 von Fragen gesprochen worden ist, die Gegenstand der III. Haager Friedenskonferenz zu bilden haben, und wenn diese erläuternd als Völkerrechtskonferenz bezeichnet worden ist, so wird damit in zwiefacher Hinsicht Stellung genommen: Der Krieg hat eine Entwicklung unterbrochen, die in dem Wunsche der Haager Konferenz von 1907, möglichst in gleichen zeitlichen Zwischenräumen, also wiederum nach etwa acht Jahren zusammenzukommen und an der Völkerrechtskodifikation fortzubauen, einen verheißungsvollen Ausdruck gefunden hatte. An der Stelle wieder einzusetzen, wo die Arbeit abgebrochen wurde und diese, wenn auch zum Teil mit erheblich veränderten Programm, fortzuführen ist eine — von allen Staaten, wenn auch in verschiedenen Wendungen — schon heute anerkannte Pflicht. Historische Erinnerungen, Gefühle der Dankbarkeit für die gastlichen Niederlande, die Stätte des Bureaus des internationalen Schiedsgerichts, und nicht zum letzten die praktische Erwägung, daß im Haag ein Palast bereits steht, zu dessen Bau, wenn er auch im Wesentlichen einem einzelnen zu danken ist, doch alle Staaten einen Stein beigetragen haben, läßt die Abhaltung an dem Orte der früheren Konferenzen, wofern nicht ganz zwingende Gründe dem entgegenstehen, als wünschenswert erscheinen. Wie bei jenen Konferenzen, so würde es sich auch hier um Völkerrechts„konferenzen", um die Schaffung oder Bestätigung zwischenstaatlicher Rechtsnormen, handeln. Man wird in dem Programme, wie es oben aufgestellt ist, das Landkriegsrecht vermissen. Dessen Nichtaufnahme auf die Tagesordnung der dritten Haager Konferenz, wie sie nun einmal hier euphemistisch genannt

werden soll, hat ihren guten Grund. Nicht etwa, als ob ich glaubte, daß Kriege, nach dem furchtbaren Erleben von gestern und von heute, mit dem letzten Friedensschluß in diesem Weltkampf der Geschichte angehören würden. Kriege sind gewiß unausrottbar. Wohl aber glaube ich, daß die Fragen, die auf der Tagesordnung der nächsten rechtsetzenden Staatenkonferenz stehen werden, eine erheblich aktuellere Bedeutung haben als die Frage der Revision des Landkriegsgerichts. Denn dieses hat — im Gegensatz zum Seekriegsrecht — doch im Allgemeinen seine Feuerprobe nicht schlecht bestanden. Bedarf es auch gewiß einer Abänderung im Sinne einer stärkeren Rücksichtnahme auf die militärischen Erfordernisse im Kriege, so liegt gleichwohl kein Anlaß vor, bald an eine Revision heranzutreten. Anders liegt es mit dem Seekriegsrecht, das aufs engste mit den großen Fragen „Freiheit der Meere", „Abrüstung", „Sanktionen" verwoben, eine zeitliche Zurückstellung in der Erörterung nicht vertragen würde.

II.

Während die Probleme: Abrüstung, internationale Schiedsgerichtsbarkeit, Vermittlung, bereits Verhandlungspunkte der früheren Haager Konferenzen gewesen sind, begegnen uns der „Bund der Staaten" wie die Frage der „Sanktionen" zum ersten Male offiziell in den programmatisch zu wertenden Auslassungen der führenden Staatsmänner aus beiden großen Lagern, soweit jene sich mit der Nachkriegszeit beschäftigt haben. Dabei entspricht es nicht ganz der Bedeutung der Frage, wenn der „Bund der Staaten" zunächst erörtert werden soll. Nach meiner Ansicht ist das wichtigste, durch die praktischen Erfahrungen, wie durch theoretische Untersuchungen vor allem der letzten Jahre am besten zur Kodifikation geeignete Gebiete dasjenige, dem ich, wegen seiner eminent friedenswichtigen Natur, den Namen „Kriegsverhütungsrecht" beigelegt habe, und das ebensowohl die Erörterung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit und Gerichtsbarkeit wie des internationalen Vermittlungsrates in sich begreift. Gründe der Systematik lassen jedoch einer Darstellung den Vorzug geben, die an erster Stelle den „Bund der Nationen" behandelt, und das Kriegsverhütungsrecht auf den dritten Platz verweist.

Achter Abschnitt

Das Problem des „Bundes der Staaten"

1.

Solange die Weltstaatsidee, mochte diese nun an das Imperium Romanum oder an das Kaiserreich Karls und seiner Nachfolger oder an die Universalmacht des Papstes anknüpfen, die Vorherrschaft über die Geister innehatte, war eine theoretische Erörterung von Staatsbünden, also von Verbindungen gleichgerechtigt nebeneinander stehender Staaten, nicht wohl recht denkbar. Und auch nachdem der zu Beginn des XIV. Jahrhunderts einsetzende Befreiungskampf der französischen Könige um Unabhängigkeit von Kaiser und Papst zur Schaffung einer Vielheit gleichberechtigter Staaten geführt, ist doch erst allmählich in der Staatslehre die Idee eines dem persönlichen Geltungsbereich nach auf die ganze Christenheit oder Teile derselben beschränkten Staatenbundes aufgetaucht, wobei, je nach Beruf und Stellung des Verfassers, wohl das Hegemoniepostulat für einen Monarchen oder den Papst — insofern noch mit Anklängen an alte Weltstaatsideen in abgeschwächter, modernisierter und modifizierter Form — hie und da zum Vorschein gekommen ist [55]). Erstaunlich ist dabei nur vielfach die Aufstellung von Forderungen, wie sie — in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit — heute verwirklicht sind, zum Teil — wie z. B. in der Exekutionsordnung des Deutschen Bundes — in beschränktem Umfange praktische Anwendung bereits gefunden haben. Es kann gewiß nicht Aufgabe dieser Darstellung sein, einen historischen — auch nur — Abriß der Geschichte der Theorien jener Männer zu geben, die, vielfach ohne bewußte Fortsetzung von Ideen anderer, vielfach im Zweck und in der Durchführung des erstrebten Staatenbundes verschieden, unzweifelhaft einen starken Einfluß auch heute noch auf jene Kreise ausüben, die mit Nachdruck für eine „Société des Nations" eintreten.

Wer jene Geschichte von Peter Dubois an, der im ersten Dezennium des XIV. Jahrhunderts sein Buch „de recuperatione terre sancte“ schrieb, über Georg Podiebrad, Sully, den Abt von Saint Pierre, Emeric Crucé, den Kardinal Alberoni, Jeremias Bentham, Immanuel Kant, bis zu Walter Schücking — um nur die bedeutendsten Einzelvertreter der Staatenbundestheorie zu nennen — verfolgt, der wird als Ziel, gleichgültig zu welchem Zwecke, der keineswegs bei allen Anhänger jener Lehre nur und allein der Weltfriede ist[56]), immer eine mehr oder weniger umfassende völkerrechtliche Gesellschaft im Wesentlichen gleichberechtigter Staaten erkennen. Diese Unabhängigkeit ihrer nur durch ein völkerrechtliches, staatsvertragliches Band, also durch den freien Willen der Vertragsgenossen, zusammengehaltenen Glieder ist das hervorstechendste Moment, das allen Staatenbünden, angefangen bei den Vereinigten Niederlanden (1579—1795), bis zu dem jüngsten Bund acht australischer Kolonien (1885—1895), eigentümlich ist. Von ihnen interessiert neben der Nordamerikanischen Konförderation (1778—1787), der Schweizer Eidgenossenschaft (1798, 1803—1848), der Deutsche Bund naturgemäß am meisten. Geschaffen als „beständiger Bund der souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands“ zum Zwecke der Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten (Art. 1, 2 der Bundesakte [= DBA] vom 8. Juni 1815) hat er zunächst eine gesetzgebende Versammlung von der Art besessen, wie sie überhaupt allein unter unabhängigen Staaten — die Niederlande und die Schweiz kannten hier einige Ausnahmen — im Völkerrechte möglich ist. Eine „gesetzgebende“ Versammlung, deren nach bestimmtem Abstimmungsmodus gefaßte Beschlüsse der einzelne Staat in Landesrecht umzugießen verpflichtet war. Besonders wichtig aber war es, daß Art. XI in seinem dritten Absatze bestimmte „Die Bundesglieder machen sich verbindlich, einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen. Dieser liegt alsdann ob, die Vermittlung durch einen Ausschuß zu versuchen; falls dieser Versuch fehlschlagen sollte, und demnach eine richterliche Entscheidung notwendig würde, solche durch eine wohl-

geordnete Austrägal-Instanz zu bewirken, deren Ausspruch die streitenden Teile sich sofort zu unterwerfen haben."

Es ist derselbe Euphemismus, dem wir auch heute vielfach begegnen, wenn der Krieg theoretisch verboten wird, um dann durch ein Hintertürchen wieder in das Rechtssystem Eingang zu finden. Genau wie die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 in den Art. XXXI—XXXIV[56]) und der dazu ergangenen Exekutionsordnung vom 3. August des gleichen Jahres letzten Endes doch die „Exekution" zwischen Bundesmitgliedern als äußerstes Mittel, „um sowohl die Beschlüsse des Bundestages als auch die Erkenntnisse der ‚Austrägal-Instanzen' in ungehinderte Vollziehung zu setzen", legalisiert, ihn aber stets nur als Exekutionsverfahren bezeichnet, obwohl doch diese Exekution jedenfalls in dem Augenblicke, wo sie auf bewaffneten Widerstand stößt, Krieg im Rechtssinn (= bewußter und gewollter Kampf zweier Staaten), wird, so können sich auch heute die Verfechter der Idee eines Weltstaatenbundes, mag dieser nun nach Ansicht ihrer Anhänger alle Staaten der Welt umschließen oder einige ausnehmen, soweit sie auf dem Boden der Realitätenwelt bleiben, nicht von der Zulassung einer Bundesexekution für äußerste Fälle freimachen.

II.

Der Deutsche Bund hat das von seinen Gründern in ihn gesetzte Vertrauen nicht verdient. Nach einem halbhundertjährigem, ruhmlosen Dasein ist er, von niemand betrauert, zu Grabe getragen worden, ohne den in Art. 1, 2 der Bundesakte ausgesprochenen Zweckbestimmungen gerecht geworden zu sein. Das mag — die Spuren schrecken! — wohl auch erklären, weshalb keiner der modernen Anhänger der Idee des Weltstaatenbundes bei seinen Betrachtungen an dies wohl wichtigste historische Vorbild angeknüpft hat. Und dabei wäre es doch nur ein Schritt gewesen bis zur Forderung der Weiterentwicklung eines (völkerrechtlichen) Staatenbundes zu einem staatsrechtlichen Bundesstaate, eine Entwicklung, die ja alle Staatenbände des XIX. Jahrhunderts genommen haben, und die um so aussichtsreicher erscheinen könnte, als, trotz der Erschütterung im Sezessionskriege, die Bundesstaaten ihre eminent friedensichernde Natur nach Innen erwiesen haben. Die

Forderung nach Schaffung eines Weltbundesstaates, die keineswegs mit der nach Schaffung einer alle Gemeinwesen in sich auffaugenden civitas maxima identisch wäre, ist ja nicht neu. Und erst jüngstens ist ein deutscher Völkerrechtslehrer, ist Robert Redslob in einer sprachlich wie sachlich glänzenden Studie, in Anknüpfung an das Schweizer Vorbild, für jenen als Endziel einer Entwicklungsreihe eingetreten.

Man kann, nach so manchen Erfahrungen des Weltkrieges, die Utopien von gestern als Wahrheiten von heute erwiesen haben, auch über die Weltbundesstaatsidee nicht mit dem beliebten Lächeln des nüchternen Realpolitikers hinweggehen. Auch wer, wie ich, nicht an die Durchführbarkeit jener glaubt, muß dies begründen.

Wenn gewöhnlich als ein besonders kräftiges Argument gegen die Möglichkeit eines Weltbundesstaates die Vernichtung der Souveränität der einzelnen ihm angehörenden Staaten und damit die Unmöglichkeit des Bestehens völkerrechtlicher Beziehungen, also in letzter Linie die Vernichtung des Völkerrechts, behauptet wird, so würde das, wenn sonst der Weltbundesstaat als friedenssichernde Institution Aussicht hätte, selbst die Richtigkeit der These vom Ende des zwischenstaatlichen Rechtes unterstellt, doch nicht genügen, um zur Ablehnung des „Weltbundesstaats“ gelangen zu dürfen. Aber die Behauptung ist nicht einmal richtig. Wie früher die Lehre von der Souveränität der juristischen Erfassung schon der Vereinigten Staaten und dann wieder des Deutschen Reiches im höchsten Maße hinderlich gewesen ist, so ist es auch wiederum hier [57]): Denn es ist keineswegs zutreffend, daß der Bundesstaat an sich begrifflich völkerrechtliche Beziehungen ausschließt: Weder nach außen, zu dritten Staaten, noch im Verhältnis der Bundesstaaten zu einander. Einschränkung der Handlungsfähigkeit (darauf ist das entscheidende Gewicht zu legen) ist nicht identisch mit ihrer Aufhebung. Daß aber im Bundesstaate nicht begriffsnotwendig der zwischenstaatliche Rechtsverkehr im Innern wie nach Außen (letzteres käme beim Weltbundesstaate nicht in Frage) ausgeschlossen sein muß, zeigt die Vielheit von Staatsverträgen, die die Bundesstaaten im Deutschen Reiche auf dem doch recht großen „reichsfreien“

Gebiete miteinander, vereinzelt auch mit dem Auslande, verbinden.

Vermag also ein „aus der Natur des Völkerrechts" hergeleitetes Argument mit Erfolg gegen die theoretische Möglichkeit eines Weltbundesstaates nicht ins Treffen geführt zu werden, so glaube ich doch weder für jetzt noch für die Zukunft an seine Verwirklichung. Ein Bundesstaat setzt seinem ganzen Wesen nach negativ einen solchen Mangel an Reibungsflächen, positiv ein so intensives, durch gemeinsames Erleben, geographische Lage, besondere politische Verhältnisse und eine Vielheit weiterer Berührungspunkte gefördertes Zusammengehörigkeitsgefühl voraus, wie es zwischen den Kulturstaaten von heute *auch dann nicht* bestehen würde, wenn die Anfänge gegenseitigen Verstehens und das Gefühl der „interdépendance réciproque des Etats" — um die vielzitierte Formel Sullys zu gebrauchen — nicht durch den Krieg in solcher Weise unterbrochen worden wären, weil solches Ineinanderaufgehen künstlich, auch bei bestem Willen, einfach nicht erzeugt werden kann.

III.

Ist ein Bundes*staat* im Kleinen wie im Großen, zwar trotz erheblicher Stammesgegensätze, niemals aber ohne ein intensives Gefühl des Zusammengehörens denkbar, so gilt das allerdings erheblich weniger von dem allein *für die Gegenwart* als ernsthaftes Problem diskutierbaren Weltstaaten*bund*. Bei ihm tritt das Psychische *viel mehr* hinter — natürlich auch beim Bundesstaate eine Rolle spielenden — Nützlichkeitserwägungen zurück. Das schließt natürlich nicht aus, daß jede Staatenverbindung, wie schon jeder die Staaten in nähere Berührung zueinander setzende Staatenvertrag, geeignet ist, Fäden zu ziehen, die ihrerseits wieder den Ausgangspunkt für zwischenstaatliches Verstehen abgeben und soweit internationaler Verständigung und Versöhnung dienen können. Unter *diesem* Gesichtspunkte muß zuvörderst das Problem betrachtet werden. Nicht als *das* Friedensbewahrungsinstitut — das lehrt die Geschichte — aber gleichwohl als ein Mittel, die in dem Bunde zusammengeschlossenen Staaten einander durch die bestehenden und intensiv zu verstärkenden Ver-

tragsbeziehungen stetig näher zu bringen. Das haben alle Staatenbünde geleistet. Und so, moralisch, kann auch in Zukunft unter Umständen Erhebliches gewirkt werden. Je loser man im übrigen einen Bund konstruiert, je elastischer die Verbindung der einzelnen Staaten untereinander ist, umso größer die Wahrscheinlichkeit einer Dauer der Staatengesellschaft. In gewissem Sinne haben wir in den doch ziemlich gut geleiteten großen Verwaltungsgemeinschaften, z. B. dem Weltpostverein, bereits auf bestimmte Gebiete beschränkte Rechtsbünde. Auch die Gemeinschaft der Staaten, die die Haager Abkommen, besonders das Schiedsgerichtsabkommen, ratifiziert haben, kann — wie das vor allem Schücking (Staatenverband der Haager Konferenzen), L. S. Wolff [55]) und Lange [58]) tun — als solcher Rechtsbund aufgefaßt werden. Ebensogut kann man auch z. B. im Deutschen Reiche die am Thüringischen Oberverwaltungsgericht durch Staatsvertrag beteiligten Staaten als Rechtsbund bezeichnen. Neben diesen zahlreichen, persönlich und sachlich teils weiteren, teils engeren Bünden soll jetzt nach dem Wunsche vieler — die Staaten haben noch keine detaillierten Projekte vorgelegt — ein umfassender aller Kulturstaaten treten, für den man Gesetzgebung — wie bei den historischen Bünden —, Rechtsprechung, Verwaltung verlangt. Also ähnlich wie das der Deutsche Bund besessen. Nur gehen die Forderungen mancher, z. B. Tschéou-Weis [55]), Lafontaines [59]), Otlets [60]), in ihrer radikalen Ausgestaltung noch weiter über dessen rechtliche Ordnung hinaus. Dabei verdient es freilich größte Beachtung, daß manche — es sind zumeist Angehörige der Ententestaaten! — zunächst einen engeren Staatenbund der heute den Mittelmächten feindlichen Staaten fordern, daß aber auch Liszt [55]) zunächst den Bund „Mitteleuropa“ verlangt.

Man will also die beiden Kampfbünde der Gegenwart — reine Allianzen! — in Friedensbünde der Zukunft überleiten, und, auf dem Umwege über diese beiden Gruppen, die man jeweils zu wirklichen, sachlich wie auch persönlich, umfassenden Staatenbünden ausgestalten möchte, am Ende einer kalendermäßig noch nicht fixierbaren Periode zu einem Weltstaatenbunde gelangen. Es scheint in der Tat, als ob dies der richtige Weg ist, sofern man überhaupt auf die ausdrückliche Schaffung eines Weltstaatenbundes Ge-

wicht legt. Erweiterung der beiden Gruppen durch Aufnahme weiterer, ihnen nahestehender Staaten, nicht im Sinne von Allianzen, sondern als Rechts- und Kulturbünde, und, nach Schaffung einer auf einen engeren Zusammenschluß gerichteten Atmosphäre — das ist die unendlich wichtige Aufgabe aller derjenigen, die es mit Völkerversöhnung und Völkerverständigung ernst meinen —, Krönung des Werkes durch Anerkennung eines dann tatsächlich wie rechtlich schon bestehenden Rechtsverhältnisses durch seine offizielle, deklaratorische Anerkennung als Weltstaatenbund. Die meisten die das Problem erörtern, gehen die umgekehrte Richtung. Denn soweit sie nicht, wie Schücking, „den Staatenbund der Haager Konferenzen" überhaupt schon als einen bestehenden — nur noch auszubauenden — Weltstaatenbund erklären, obwohl doch nicht viel mehr als starke Ansätze dafür vorhanden sind, wollen sie ihn doch mit einem Federzuge schaffen und ihm eine Verfassung mit Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, namentlich Exekutionsorganen, mit auf den Weg geben. Die hier besprochene Reihenfolge dürfte den geschichtlichen Erfahrungen angemessener sein. Sie hält sich ebenso fern von einer glatten Verwerfung des „Weltstaatenbundes", wie von einer im Schnellzugstempo gewünschten Zusammenschweißung eben noch im erbittertsten Kampfe liegender Völker, die für jenen heute gewiß noch nicht reif sind.

Neunter Abschnitt

Das Problem der internationalen Rechtsetzung

I.

Wenn heute in zahlreichen Schriften, die sich mit der zukünftigen Gestaltung der Staatenwelt beschäftigen, von einem „Parlament" und einer „Gesetzgebung" der Staaten die Rede ist, so ist das nicht immer nur eine Ungenauigkeit

oder Bequemlichkeit. Meist spielen dabei Forderungen mit, die, letzten Endes, bewußt — so bei Tschéou-Wei — oder unbewußt auf Schaffung eines Weltbundesstaates hinauslaufen. Widerspricht die Tatsache, daß nicht die Vertretungen der einzelnen Völker, sondern die der einzelnen Staaten es sind, die allein als rechtsetzende Organe bei der gegenwärtigen Struktur der Staatengemeinschaft aufgefaßt werden müssen — die Frage, ob diese von der Regierung bestimmt oder vom Volke erwählt werden, ist eine rein landesrechtliche und hat mit dem Völkerrecht nichts zu tun —, der Idee, die man mit einem „Parlament" verbindet, so kann auch keine Rede von einer zwischenstaatlichen „Gesetzgebung" sein. Gesetze sind terminologisch innerstaatlicher Natur. Was von den einzelnen Staatenvertretern auf Konferenzen beschlossen wird, sind Verträge und Vereinbarungen, die nicht, wie Gesetze, unmittelbar die einzelnen Staatsangehörigen binden, sondern nur — nach erfolgter Ratifikation! — die Staaten zur Umsetzung in Landesrecht und zwar, nach Maßgabe dessen, auf dem Wege des Gesetzes oder der Verordnung, verpflichten. Dabei ist es eben wegen der Gleichheit und Unabhängigkeit des Staates ausgeschlossen, daß ein Staat von anderen und seien es auch alle anderen, überstimmt wird. Es war daher wohl mehr Reaktion gegen ein überspanntes und rechtlich doch nur scheinbar richtig erfaßtes Prinzip, wenn man im Haag — nur von nach ihrem Teilnehmerbestand umfassenden Konferenzen wird naturgemäß hier die Rede sein — nicht in allen Fällen an einer Einstimmigkeit festgehalten, sondern — sich selbst nicht völlig klar bewußt! — in einzelnen Fällen auch solche Abkommen in die Schlußakte aufgenommen hat, über die nur „Quasi unanimité" herrschte [62]). Der Jurist kann, wie er alle „Quasi"-Begriffe mit Mißtrauen betrachtet, so auch diesen Begriff nach geltendem Recht nicht als zulässig anerkennen. Wenn und soweit nichts anderes bestimmt ist, besteht in der Tat, durch willkürliche Beschlüsse von diplomatischen Vertretern nicht abbeugungsfähig, das — wie es Schücking zutreffend genannt — „liberum veto der Mächte", sowohl gegenüber einzelnen Sätzen — hier half und hilft aber der Vorbehalt, da ein Widerspruch gegen Einzelbestimmungen, sind sie nicht essentieller Natur, die Abfassung

einer Konvention nicht aufhalten sollen — wie gegenüber einem ganzen Abkommen, zurecht. Wer indessen die Verfassungen der heute bestehenden völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinschaften kennt, der weiß, daß einige dieser es zur Ausbildung von Organen gebracht haben, die, mit die Staaten verpflichtender Kraft, durch „Majoritätsbeschlüsse" die einzelnen Staaten, die an der betreffenden „Union" beteiligt sind, ebenso binden wie das zum Beispiel in den Staatenbünden Amerika, Schweiz, Deutscher Bund der Fall gewesen ist. Es ist vielleicht nicht ohne Interesse, darauf hinzuweisen, daß Postverwaltungen der einzelnen Staaten — um nur dies eine Beispiel zu geben, das noch durch weitere vermehrt werden könnte [62]) — unter gewissen Voraussetzungen imstande sind, eine Reihe wichtiger Bestimmungen des Weltpostvertrags durch zweidrittel Majorität zu modifizieren (Art. 26 Ziff. 1—3 des Weltpostvertrags in der Fassung vom 26. Mai 1906). Hier wie dort ist der juristisch zutreffende, nur nicht immer richtig erfaßte Gedanke der, daß es zwar eine Einschränkung seiner Handlungsfähigkeit, aber lediglich freiwillige, mit der Staatengleichheit und -unabhängigkeit wohl zu vereinbarende staatsvertragliche Bindung ist [63]), wenn ein Staat sich für gewisse Fragen einverstanden erklärt, auch dann an die Mehrheit gebunden sein zu wollen, wenn seine Vertreter instruktionsgemäß gegen einen bestimmten Beschluß gestimmt haben. Vielfach wird aber gar nicht einmal die Forderung aufgestellt, daß der Staat (wie der Deutsche Bund: Wiener Schlußakte Art. XI ff.) [64]) sich überhaupt staatsvertraglich verpflichte, daß Majoritätsbeschlüsse von Konferenzen für ihn bindend sein sollten, mit der Wirkung, daß mit erfolgter Ratifikation dieses Grundvertrages, des, wie man ihn nennen kann, Unterwerfungsvertrags unter das Majoritätsprinzip, seine Verpflichtung für die Dauer dieses Vertrages besteht, und er sich nicht durch Verweigerung der Ratifikation dem nunmehr abgeschlossenen Vertrage entziehen kann, sofern diese nicht vorbehalten war, sondern zu ihrer Erteilung auf Grund des früheren Vertrages verpflichtet ist. Sondern, was gefordert wird, ist meist nur die Zustimmung dazu, daß die Minderheiten nicht imstande sein sollen, die Abfassung und Unterzeichnung eines Abkommens und dessen Bezeichnung als Konferenzbeschluß zu verhindern. Es handelt sich

prima facie um eine Frage der Vertragstechnik ohne rechtlichen Wert, eben weil überhaupt in Wirklichkeit keine Bindung der dissentierenden Staaten durch den Mehrheitsbeschluß eingetreten ist [65]). Nicht ohne Wichtigkeit erscheint es mir, Bedenken sowohl gegen die Forderung geltend zu machen, generell die Majoritätsidee zum Rechtsgrundsatz zu erheben, wie gegen die andere, die wir zuletzt besprochen haben. Denn es ist gefährlich für die zarte und zerbrechliche Pflanze, als die uns die internationalen Beziehungen erscheinen, wenn ein Staat vielleicht generell in einer Frage gebunden werden soll, in der für ihn vielleicht eine Bindung einen Bruch mit wohlbegründeten, in langer Übung bewährten Anschauungen bedeutet, und es ist unter Umständen politisch in höchstem Maße bedenklich, auf die rechtlich mangels Ratifikation noch gar nicht vorhandene Verpflichtung den Ton zu legen und nachträglich diese Verpflichtung durch ein Nein illusorisch zu machen. Es ist aber für den Eindruck nach außen nicht minder bedenklich, eine Konvention, an der vielleicht gerade einige der wichtigsten Staaten nicht beteiligt sein wollen, unter der Flagge eines Konferenzbeschlusses segeln zu lassen. Dagegen ist es rechtlich und tatsächlich wie bisher (wenn man auch aus Gründen der Courtoisie im Haag nicht davon Gebraucht gemacht hat) möglich, ja unter Umständen auch im Sinne eines moralischen Druckes sogar wünschenswert, daß die Staaten, die in einem Falle unter sich einig sind, ohne Rücksicht auf Dissentierende unter sich ein Abkommen abschließen, über das Einstimmigkeit aller nicht erzielt werden konnte. Das soll im übrigen keine absolute Verwerfung des Mehrheitsprinzips sein, das in vielen Fällen entschieden angebracht sein wird, sondern lediglich die Feststellung, daß auch heute, und heute mehr denn je, bei der Schaffung von Rechtsgrundsätzen größte Vorsicht geboten ist.

II.

Die Erörterung der unter I in ihren Umrissen und ohne Eingehen auf schwierige Detailfragen gestreiften, überaus wichtigen Frage gehörte ebensowohl auf das Programm der nächsten Völkerrechtskonferenz, gleichgültig, ob man nun dort einen „Weltstaatenbund" errichtet, dessen Verfassung es festzustellen gilt, und in deren Rahmen naturgemäß auch

LIBRARY
UNIVERSITY OF ILLINOIS

die Geschäftsordnung ihrer rechtsetzenden Versammlung fallen würde, wie die Diskussion darüber, in welcher Weise diese zu einer ständigen Institution auszugestalten und wie sie vorzubereiten ist.

In dieser Richtung handelt es sich nicht um das Ob, sondern lediglich um das Wie. Denn bereits auf der zweiten Haager Konferenz ist ein Beschluß des Inhaltes gefaßt worden, die Staaten möchten sich nach Ablauf einer, dem Zeitraum zwischen der I. und II. Konferenz entsprechenden Periode zur Fortsetzung ihrer rechtsetzenden Tätigkeit zusammenfinden. Und man hatte — belehrt durch die nicht völlig genügende theoretische Vorbereitung der I. und II. Konferenz — weiter vorgeschlagen, es möchte ungefähr zwei Jahre vor der Zusammenkunft ein vorbereitendes Komitee von den Regierungen beauftragt werden, die verschiedenen der Konferenz zu unterbreitenden Vorschläge zu sammeln wie die einer demnächstigen Regelung fähigen Materien festzustellen und ein Programm zu entwerfen, das die Regierungen früh genug vereinbaren würden, um in jedem Lande in ein ernstes Studium einzutreten. Dies Komitee sollte im übrigen einen Organisations- und Verfahrensplan für die Konferenz selbst aufstellen. Nach dieser Resolution hätte die III. Konferenz 1915 stattfinden, das vorbereitende Komitee 1913 in Aktion treten sollen. In Wirklichkeit waren in diesem Jahre die nationalen Vorarbeiten — eine Reihe von Staaten hatten von sich aus Kommissionen eingesetzt — erst soweit gediehen, daß es den Anschein hatte, als sollte, einem holländischen Antrage entsprechend, das Comité préparatoire 1915 zusammentreten. Der Krieg hat hier mit rauher Hand dazwischen gegriffen und eine Entwicklungsreihe unterbrochen, die es nach dem Kriege wieder aufzunehmen gilt. Dabei wird es meines Erachtens auch diesmal notwendig sein, dem Abschluß der Friedensverträge zunächst die Einsetzung einer Programmkonferenz folgen zu lassen, die zu prüfen haben wird, ob alle die Fragen, die ich oben als Themata der III. Friedenskonferenz bezeichnet habe, wirklich schon auf ihr diskutiert werden sollen. Man kann zu einer unbedingten Bejahung dieser Frage eigentlich nur für die in diesem Abschnitte behandelten organisatorischen Programmpunkte, sowie für den Komplex von solchen gelangen, die ich mit dem Sammelnamen „Kriegsverhütungsrecht" bezeichnet

habe. Alle anderen verlangen, scheint mir, zuvörderst einer gründlichen Prüfung, von der weiter unten noch gehandelt werden wird.

In organisatorischer Hinsicht kann und muß vor allem die vertragsmäßige Festlegung des Ortes der rechtsetzenden Konferenzen (es ist oben der Haag dafür vorgeschlagen worden) wie die Zeitspanne zwischen den einzelnen Konferenzen, für die sich, mangels besonderer Staatenabmachungen (hier könnte ein Antrag eines ziffernmäßig zu bestimmenden Teils der Teilnehmerstaaten der vorhergehenden Konferenz genügen), eine zehnjährige Periode empfehlen würde, erfolgen. Weiter aber muß das vorbereitende Komitee nach dem wichtigen Vorbilde der Pan American Union zu einer ständigen Einrichtung werden. Von den verschiedenen Entwürfen über ihre Zusammensetzung, unter denen namentlich die Schückings und Langes besonders beachtenswert sind, verdient der des letzteren in erster Linie Berücksichtigung: Er schlägt für das in Stärke von 15 Mitgliedern zu berufende vorbereitende Komitee zunächst eine Ernennung von 8 durch die Großmächte vor. Die übrigen sollen vor Schluß der III. Friedenskonferenz von einem Komitee gewählt werden, das sich aus den ersten Delegierten aller übrigen Staaten zusammensetzen würde. Dabei wären diese verpflichtet, ihre Kandidaten aus einer Liste zu entnehmen, für die sämtliche Konferenzstaaten, die Großmächte ausgenommen, 2 Personen einzutragen hätten. Mindestens 2 Mitglieder sollten europäischen, mindestens je eines amerikanischen und asiatischen Staaten angehören. Einem so oder anders zur Vorbereitung der folgenden Konferenz arbeitendes Komitee, das vielleicht auch noch andere Aufgaben miterledigen könnte, würde auch die Einberufung der nächsten Konferenz obliegen.

III.

Dabei ist es aber wichtig, sich über Eins im Klaren zu sein: Das Komitee kann, soweit es eben als comité préparatoire arbeitet, nicht alle diejenigen Aufgaben erfüllen, die dazu dienen, die Konferenz arbeitsfähig zu machen und dafür zu sorgen, daß ihr wirklich nur gründlichst vorbereiteter Stoff zur Verhandlung und Beschlußfassung vorgelegt wird.

Die Hauptarbeit ist bereits vorher zu leisten. Das führt zu der Frage des Materials der nächsten Völkerrechtskonferenz. Sodann aber zu der Erörterung einer Vorbereitung einer jeden solchen.

Schon unter I habe ich meine Ansicht dahin präzisiert, daß ich zwar die sämtlichen in Spalte II des Schemas bezeichneten Gegenstände auf dem Programm des Comité préparatoire der künftigen Völkerrechtskonferenz, das diesmal, mangels bestehender Vorschrift, nach einer Vereinbarung der Staaten ad hoc konstituiert werden müßte, sehen möchte, ohne aber deswegen zu glauben, daß dieses bei ruhiger, sachlicher Prüfung dahin gelangen wird, sie alle bereits auf die Tagesordnung der Konferenz selbst zu setzen. Damit stehe ich in bewußtem Gegensatz namentlich zu der Mehrzahl derjenigen Autoren, die, von der Idee ausgehend, daß heute, unter dem Eindruck des furchtbar im Kriege Erlebten, eine Durchführung auch der extremsten Forderungen, wie der Abrüstung, des Staatenboykotts und anderer, leicht erreichbar wäre, deren Durchberatung auf der Friedenskonferenz selbst und ihre Aufnahme in die Friedensverträge verlangen. Ich halte es nun keineswegs für ausgeschlossen, daß eine Massensuggestion der Völker auch auf die ruhiger und nüchterner denkenden Diplomaten übergreifen und die Unterzeichnung von Vertragsinstrumenten herbeiführen könnte, die inhaltlich ganz oder zum größten Teile jenen Postulaten entsprechen. Zumal dann, wenn man — mir erscheint der Gedanke absurd — noch über das Verlangen einer zeitlich mit der Friedenskonferenz im engeren Sinne zusammenfallenden Beratung hinausgehend, die Völkerrechtskonferenz, im Hinblick auf das gemäß ihren Beschlüssen vielleicht theoretisch überflüssig werdende Erfordernis von „territorialen Sicherungen", den eigentlichen Friedenskonferenzen, soweit sie noch nicht bereits stattfinden, vorangehen lassen würde. Hier bestände in besonderen Grade die Gefahr voreiliger, aus Angst von Kriegsverlängerung gefaßter Beschlüsse.

IV.

In Wirklichkeit ist — von den schon besprochenen, organisatorischen Fragen abgesehen — nur das „Kriegsverhütungsrecht" unter allen Umständen beschlußreif. Vor-

bereitet durch z. T. vorzügliche Werke von Gelehrten — die Namen Lammasch, Zorn, Nippold müssen hier in erster Linie genannt werden —, die ihrerseits an den Erfahrungen vom Haag 1899 und 1907 [69]) wie an die Staatenpraxis anknüpfen können, und unterstützt durch die Arbeiten namentlich der Union Interparlamentaire [70]) und der Organisation centrale pour une paix durable [71]), ist hier in der Tat nach jeder Richtung durchgearbeitetes Material vorhanden: Es wird im nächsten Abschnitt auf die Hauptfragen wenigstens ganz knapp zurückzukommen sein.

Nicht beschlußreif ist die Abrüstungsfrage. Sie ist es umsoweniger, als ihre Erörterung im engsten Zusammenhang mit dem Problem der Meeresfreiheit steht, das sich gleich der Frage der Exekutionen, wie noch zu zeigen sein wird, in einem Stadium theoretischer Voruntersuchungen befindet, das wenig Hoffnung auf baldige, Erfolg versprechende Regelung auf dem Wege von Staatenvereinbarungen läßt.

V.

Denn es kann gar nicht oft genug wiederholt werden: Der oben zitierte Satz Marschall von Bibersteins, der die Warnung vor einem Zuviel und Zuschnell enthält, sollte als goldener Spruch, allen sichtbar, an der Wand des Sitzungssaales der III. Völkerrechtskonferenz angebracht werden: „il faut bien se garder d'édicter des règles dont la stricte observation pourrait être rendue impossible par la force des choses . . . . Autrement, le respect du droit serait amoindri et son autorité ébranlée“: „Waren es glückliche Zufälle“, so schrieb 1910 Englands bedeutendster Völkerrechtslehrer, L. Oppenheim, in seinem Buche „Zukunft des Völkerrechts“ (S. 13), „denen der Zusammentritt der Friedenskonferenzen sowohl als deren Resultat zu danken ist, so muß in der Zukunft sorgsame Überlegung, planvolle Vorbereitung und zielbewußte Betrachtung der ihrer Lösung harrenden Probleme Erfolg zu sichern versuchen.“ Ehe an eine Weiterbildung des Völkerrechts auf noch nicht genügend beackertem Gebiete von seiten der Staaten überhaupt gegangen werden darf, ist umfassendste Vorbereitung durch die Wissenschaft unbedingtes Erfordernis. Und zwar

hat diese Vorbereitung zunächst auf nationalem Boden zu erfolgen.

In einem, im Jahr 1916 in der Zeitschrift für Internationales Recht Band 26 S. 502 ff. veröffentlichten Aufsatze, habe ich, anknüpfend an frühere Darlegungen, dazu ausgeführt[72]): „Nach der Analogie des Institut de droit international und der (neben diesem bestehenden) International Law Association (ILA) sollten in jedem Lande in Interessengemeinschaft eine auf Völkerrechtsgelehrte beschränkte, durch Kooptation sich ergänzende Vereinigung und eine dem Mitgliedskreise nach umfassendere Gesellschaft nach dem Vorbilde des Institut wie der ILA bestehen, welch letztere nicht nur auf Völkerrechtsgelehrte zu beschränken wäre, sondern auch Historiker, (bedeutende) Politiker und Volkswirtschaftslehrer in sich zu begreifen hätte, daneben aber an den einschlägigen Fragen wie am Internationalen Recht überhaupt Interessierenden Aufnahme und Mitgliedschaft gestattet. Ähnliche Vereinigungen, wenn auch die Angehörigen einer Staatenmehrheit in sich begreifend, stellen das American Institute of International Law and die American Society of International Law dar. In Deutschland ist die an zweiter Stelle geforderte (allen an Fragen des internationalen Rechts Interessierten Zutritt gewährende), umfassende Gesellschaft durch die Gründung der deutschen Vereinigung für Internationales Recht 1912 geschaffen worden. . . . . Wäre diese mit Laien und Fachgelehrten anderer Wissengebiete durchgesetzte größere Vereinigung in Zusammenarbeit mit Gesellschaften für Spezialfragen (man denke an den Handelsvertragsverein) berufen, Rechtspolitik im umfassenden Sinne zu treiben, so wäre es Aufgabe der in einer, wie schon hervorgehoben, Interessengemeinschaft zu ihr stehenden Gesellschaft von Fachgelehrten die Beschlüsse der Parallelvereinigung vor allem auch in der Richtung zu prüfen, ob sie an sich geeignet wären, zum Gegenstande einer Staatenvereinbarung gemacht zu werden. Sie hätte gleichzeitig die schwierige historische und dogmatische Arbeit zu leisten, die Savigny vor 102 Jahren als Voraussetzung zur Schaffung eines Gesetzbuches gefordert hat. Erst dann, wenn dies geschehen, und wenn Vorentwürfe geschaffen wären, die juristisch möglichst eindeutige Regeln aufstellten, wären die Beschlüsse der eigenen Regierung, mit

der überhaupt engste Fühlungnahme anzustreben wäre, mitzuteilen. . . . . Daneben aber — die Wissenschaft vom Völkerrecht kann nun einmal der Internationalität nicht entraten! — wären später, wenn wieder normale Beziehungen zu den Fachgenossen der jetzt feindlichen Staaten an die Stelle der verbitterten Stimmung der Gegenwart getreten sind, mit Parallelgesellschaften anderer, und zwar zunächst neutraler Staaten, Aussprachen über dieselben Fragen herbeizuführen. Erst diese können dann eine Aufklärung in der Richtung bringen, ob und in welchem Umfange eine Vereinbarung zwischen einer Staatenmehrheit als möglich angesehen werden darf. Das ist vor allem wichtig bei dem unstreitbaren Gegensatz des „anglo-amerikanischen" Völkerrechts zu dem „europäisch-kontinentalen" (in dem in § 1 klargestellten Sinn). . . . . Mehr noch als früher wird es Aufgabe der einzelnen Völkerrechtsgesellschaften sein, für jeden Staat genau den Umkreis der für ihn geltenden Völkerrechtssätze festzustellen, d. h. zu ermitteln, in welchem Umfange (von Grundbegriffen des Völkerrechts, wie z. B. Unabhängigkeit, Unverletzlichkeit der Staaten, Unverletzlichkeit der diplomatischen Vertreter, Repressalie, Notstand abgesehen), der konkrete Staat und in welchem persönlich-räumlichen Umfange er sich anderer Staaten gegenüber zur Beobachtung von Rechtsnormen verpflichtet hat. Diese Feststellung wird dann wieder wertvolle Fingerzeige in der Richtung geben, ob ein bestimmter Kodifikationsvorschlag bei dem betreffenden Staate überhaupt Aussicht auf Annahme hat. Erst wenn durch die Tätigkeit der von ihren Regierungen durch Aufklärung über ihren Standpunkt möglichst durch Teilnahme von Regierungsvertretern bei den Sitzungen unterstützten nationalen [74]) Völkerrechtsinstitute und, wenn möglich durch gemeinsame Arbeit mit Parelleleinrichtungen anderer Staaten, noch besser, wenn im wiederhergestellten Institut de droit international [75]) an der Hand all des auf dem hier vorgeführten Wege gewonnenen Materials eine eingehende letzte Prüfung und Sicht erfolgt ist, wird den einzelnen Staaten die Möglichkeit geschaffen, auf dem so für eine Partial-Kodifikation beackerten Boden die Ernte zu gewinnen und zu möglichst alle Staaten der Welt in sich begreifender Völkerrechtskonferenz zusammenzutreten. Dabei empfiehlt es sich aber, nicht erst in dem Zeitraum zwischen

Unterzeichnung und Ratifikation, sondern schon vor der Unterzeichnung der Vereinbarungsentwürfe diese den weiteren und engeren Völkerrechtsvereinigungen sowie unmittelbar interessierten Kreisen zwecks Geltendmachung ihrer Bedenken zugänglich zu machen. Nur dann läßt es sich verhüten, daß ein Staat nachträglich die Ratifikation verweigert, Vorbehalte macht oder — was das Schlimmste ist — das Abkommen nicht beachtet . . . ."

VI.

Mutatis mutandis gilt das vor zwei Jahren Gesagte auch noch heute. Mutatis mutandis deshalb, weil das damals geforderte deutsche Völkerrechtsinstitut seitdem Wahrheit geworden ist: Das Deutsche Reich besitzt seit dem 6. Januar 1917 eine „Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht", die die Vertreter der deutschen Fachwissenschaft, der völkerrechtlichen Praxis, aber auch Historiker, Nationalökonomen und Parlamentarier in sich begreift[76]). Ähnliche Gesellschaften bestehen in der Schweiz, in Holland, England und Frankreich. So ist die Vorbedingung für eine ersprießliche Durchberatung derjenigen aus dem Kranze hier zu behandelnder Probleme geschaffen, die zwar nach dem Willen der Regierungen Gegenwartsprobleme sind, aber dies m. E. doch nur in dem Sinn sein können, daß sie bis zu ihrer Beratung auf einer Völkerrechtskonferenz nicht aufhören dürfen, Gegenstand eindringendster wissenschaftlicher Prüfung zu sein. Dabei ergibt sich eine Abweichung in der Vorbereitung im Sinne einer zeitlich näheren Möglichkeit einer Erörterung der noch nicht völlig reifen Gegenwartsfragen einmal eben daraus, daß sie bereits von den Staaten als Verhandlungsgegenstände der Gegenwart prinzipiell anerkannt wird. Zum andern aber daraus, daß wir hier immerhin wichtigen Vorarbeiten gegenüberstehen.

Zehnter Abschnitt

Das Kriegsverhütungsrecht der Gegenwart

I.

Wenn ich — zum ersten Male im Jahre 1915 — für die Institute Schiedsgerichtsbarkeit im weitesten Sinne, Untersuchungskommissionen und Vermittlung den zusammenfassenden Begriff: „Kriegsverhütungsrecht" vorgeschlagen habe, so ist damit klargestellt, welche Bedeutung ihnen nach meiner Ansicht zukommt. Der Name will — das dürfte nach den bisherigen Ausführungen nicht zweifelhaft sein — nicht absolut verstanden werden: Ein Kriegsverhütungsrecht im Sinne eines objektiven Rechtes, das alle Kriege zu verhüten imstande wäre, wird wohl kaum jemals zu erreichen sein: Wohl aber soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß ich in der Tat jene Institute für diejenigen Mittel ansehe, die vor allen andern geeignet sind, Kriege zu Seltenheiten zu machen. Zwar ist auch die internationale Schiedsgerichtsbarkeit keine Erfindung der Neuzeit. Schon im Altertum bekannt, im Mittelalter häufig angewandt, nach neueren Ermittlungen allein in den 20 Jahren 1881—1900 in 90 Fällen zur Streiterledigung verwertet und in ihrer Bedeutung in der Geltung von 132 Schiedsgerichtsverträgen und 145 Verträgen mit Schiedsgerichtsklausel erfaßbar [77]), ist jene doch erst durch die Erfahrungen des Weltkrieges wie durch die theoretische Verknüpfung mit dem Vermittlungswesen zu dem Kriegsverhütungsmittel von morgen gemacht worden.

II.

Es war vielleicht etwas verfrüht, wenn der große russische Völkerrechtsgelehrte von Martens auf der II. Haager Konferenz von der „grande idée qui domine

notre temps" gesprochen hat: für heute trifft jener Ausspruch gewiß zu.

Schon vor Beginn des großen Völkerringens war ein — soeben ziffernmäßig dokumentierter — Aufschwung der Schiedsgerichtsidee, namentlich seit der Haager Konferenz von 1899, festzustellen gewesen: Er hatte sich vor allem in dem erwähnten Abschluß von „institutionellen" Schiedsgerichtsverträgen [78]) gezeigt. Auf zweierlei Weise nämlich kann ein Schiedsgericht ins Leben treten: Entweder so, daß zwei Staaten, die miteinander im Streite sich befinden, dieſen konkreten Streit vertraglich schiedsrichterlicher Regelung unterwerfen — man spricht hier neuerlich von einem „isolierten" Schiedsgericht — oder aber so, daß ein Schiedsgericht für in der Zukunft auftauchende Streitigkeiten eingesetzt wird. In diesem Falle stellt die Schiedsgerichtsbarkeit eine Institution dar, das in einem Fall tätig werdende Schiedsgericht ist institutionell. Es genügt indes zum Verständnis der Arten von Schiedsgerichten und Schiedsgerichtsverträgen nicht, diesen Unterschied zu kennen. Man muß unter den Schiedsgerichtsverträgen außer der Unterscheidung zwischen isolierten und institutionellen noch eine weitere in doppelter Hinsicht machen: Entweder — und das war bis zur I. Haager Konferenz beinahe die Regel — sollen nur Streitigkeiten, die sich bei der Auslegung und bei der Anwendung eines bestimmten Vertrages ergeben würden, schiedsgerichtlich geregelt werden. Man spricht hier von einer speziellen kompromissarischen Klausel. Oder aber man unterwirft alle Streitigkeiten, die überhaupt zwischen den Vertragsteilen auftauchen können, solcher Entscheidung. Das kann nun wiederum so geschehen, daß jene Schiedsgerichtsnormen in einem anderen Vertrage mitenthalten sind — man spricht hier von einer generellen kompromissarischen Klausel oder aber, und das war bis 1899 die Ausnahme, man macht eine um jene Festsetzung der Schiedsgerichtsbarkeit für die Zukunft enthaltene Norm zum Gegenstand einer selbständigen Übereinkunft: Institutionelle Schiedsgerichtsklauseln oder ein institutioneller Schiedsgerichtsvertrag schaffen dort wie hier die Basis für das Funktionieren eines Schiedsgerichts im Einzelfall.

III.

Die drei Fragen, die notwendig die Grundlage jeglicher theoretischer Erörterung über Schiedsgerichtsbarkeit bilden müssen, und die denn auch schon auf der ersten Haager Friedenskonferenz eingehend behandelt worden sind, lauten [79]):

1. Wann soll eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit platzgreifen?

2. Soll diese fakultativ oder obligatorisch sein?

3. Sollen alle Streitigkeiten unbedingt oder nur unter gewisser Voraussetzung als schiedsgerichtsfähig (arbitrabel) gelten?

Es ist unzweifelhaft nicht genügende Klarheit über das Wesen der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, wenn heute mehr denn je die Forderung erhoben wird, eine Schiedssprechung nicht nur dann platzgreifen zu lassen, wenn reine Rechtsfragen oder doch solche Fragen, die *rechtlich erfaßbar* sind (das ist der Inhalt des oft erörterten und meist verkehrt erfaßten Begriffs „justiciable" oder „legal", wie er sich in manchen Verträgen findet) den Gegenstand eines Streites bilden, sondern auch über politische Fragen Schiedsgerichte entscheiden zu lassen. Man werde sich doch endlich darüber klar: Auch Schiedsgerichtsbarkeit ist *Rechtssprechung*, ist Urteilen nach *Rechts-*, nach Völkerrechtsgrundsätzen oder auch, wie in dem berühmten Alabamestreit 1872, nach für den konkreten Fall als Rechtsgrundsätze von den Parteien vertraglich zugrunde gelegten Normen. Der Unterschied zwischen ordentlicher Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichtsbarkeit ist nicht der, wie so oft fälschlich, leider auch von Völkerrechtslehrern, angenommen wird, daß beim Schiedsgericht nach „Billigkeitsgrundsätzen", also tatsächlich willkürlich, bei jenem nach Recht entschieden würde, sondern er ist einzig und allein darin zu suchen, daß beim Schiedsgericht, wie es das I. Haager Abkommen in Artikel 37 ganz richtig formuliert, die Streiterledigung durch „Männer der Wahl" der Parteien stattfindet, daß das Gericht nicht ein für allemal konstituiert ist, mag auch jene Wahl vielleicht in der einen oder andern Richtung vertragsmäßig Einschränkung erfahren haben. Verbindet man aber mit *Schiedsgericht* eine Entscheidung nach *Rechts*grundsätzen, so entfallen damit

alle Versuche, rein oder überwiegend politische Fragen schiedsgerichtlich austragen zu lassen: Man kann je nachdem, Einzelpersonen oder Staaten als solchen die vertragliche Befugnis einräumen, einen bestehenden Streit politischer Natur seiner Erledigung zuzuführen und, je nachdem, wird es sich nach Maßgabe der erteilten Kompetenzen um einen Rat auf Grund der Sachlage handeln, der als solcher keine Befolgung verlangt: Hier liegt eine Vermittlung vor. Oder aber man kann den oder die Dritten beauftragen, eine Differenz unter allen Umständen aus der Welt zu schaffen: Das ist zwar auch eine Entscheidung, aber kein Urteil; diese Entscheidung ist das, was man technisch composition amiable nennt.

IV.

Führt die Schiedsgerichtsbarkeit zu einem Urteil in einer Rechtssache, die Vermittlung zu einer Ratserteilung, die composition amiable zur Lösung eines irgend wie gearteten Streites, meist auf dem Wege eines auf die Wünsche aller Beteiligten möglichst Bedacht nehmenden Kompromisses, so strebt das Institut der Untersuchungskommissionen, das, im Haag 1899 geschaffen, sich in der bekannten Doggerbank-Affäre in einer kriegsverhütenden Weise bewährt hat, nach Aufhellung eines Tatbestandes, auf Grund derer mangels direkter Verständigung eine der vorgenannten drei Verfahrensarten zum Ziele führen kann. Amerikanischen Anregungen, die teils an die nicht ratifizierten Taftschen Verträge von 1911, aber auch an ältere aus dem Jahr 1902, teils an die sogenannten Bryanschen Friedensverträge seit 1913 anknüpfen [80]), haben neuestens zu sehr begrüßenswerten Vorschlägen im Sinne einer Verkoppelung von Untersuchungskommissionen, Vermittlungswesen und Schiedsgerichtsbarkeit geführt. In der Tat kann gar nicht nachdrücklich genug gefordert werden, daß — mit sofort zu besprechenden Einschränkungen — alle Staaten der Kulturwelt eine Verpflichtung in der Richtung eingehen, zwischen ihnen auftauchende Streitigkeiten einer ständig eingesetzten internationalen Behörde — wie ich sie vorsichtig zunächst einmal, ganz farblos, nennen will, — zu übertragen. Deren Bedeutung läge, gleichgültig, ob nun

eine Rechtspflicht allgemeiner oder konkreter Art, also eine Pflicht auf Grund einer alle, viele oder nur zwei Staaten umspannenden Vertragsbandes bestände, oder ob überhaupt keine Verpflichtung zu ihrer Anrufung geschaffen wäre, unter allen Umständen darin, daß in Streit befindliche Staaten die Möglichkeit hätten, sofort ihre Differenzen über die Behandlung zwischen ihnen selbst, die aus irgend einem Grunde nicht weiter kommen will, hinausgehoben und vor einer unparteiischen oder doch jedenfalls unparteiischeren Instanz behandelt zu sehen.

V.

Wurde im Vorstehenden eine internationale Behörde umfassender Art als funktionierend vorausgesetzt, so ist damit das Bekenntnis eines Optimismus abgelegt, zu dem mich ebenso sehr die großartige Entwicklung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in dem Dezennium vor Ausbruch des Krieges, wie die Einsicht in diejenigen Fehlerquellen berechtigt, auf die es zurückzuführen ist, wenn jene heute noch nicht funktioniert. Denn die Einrichtung eines wirklichen internationalen Gerichtshofes mit einer Verfassung, die im Einzelfalle die freie Wahl der Richter durch die Streitteile (insoweit) zurückdämmt, als nicht überhaupt die dispositive Natur des Völkerrechts, die in concreto einen Spezialvertrag an die Stelle eines allgemeinen setzen kann, die Abbeugung zuläßt, ist im Jahre 1907 auf der II. Haager Konferenz im Wesentlichen daran gescheitert, daß man die — an sich verständlichen — Forderungen mittel- und südamerikanischer Staaten, gemäß dem Prinzip der Staatengleichung ebenso vertreten zu sein, wie die Großmächte, nicht zu erfüllen vermocht hat: So besitzt die Staatenwelt bis auf den heutigen Tag, abgesehen von der Corte de Justicia Centroamericana (und von Kommissionen, die institutionell zu Untersuchung und Ratserteilung auf Grund der Bryan-Verträge zwischen einer Reihe von Staaten eingesetzt sind, streng genommen also wegen ihrer engeren Kompetenz nicht hierher gehören) nur den sogenannten „ständigen Schiedshof" im Haag („cour permanente d'arbitrage de la Haye"). Dieser aber ist — bei aller Bedeutung, die er seit seiner Schaffung erlangt hat — rechtlich kein Schiedsgericht, sondern — in

weitesten Kreisen besteht hierüber Unkenntnis! — lediglich eine Vorschlagsliste von zur schiedsgerichtlichen Regelung von Staatenstreitigkeiten besonders berufenen Persönlichkeiten. Denn nach einem Vorschlage des Deutschen Reiches bestimmt Artikel 23 der I. Konvention von 1899: „Jede Vertragsmacht benennt höchstens 4 Personen von anerkannter Sachkunde in Fragen des Völkerrechtes, die sich der höchsten sittlichen Achtung erfreuen, und bereit sind, ein Schiedsrichteramt zu übernehmen. Die so benannten Personen sollen unter dem Titel von Mitgliedern des Schiedshofes in eine Liste eingetragen werden . . . .“ Wollen nun die Parteien eines konkreten Streites ein „Tribunal d'arbitrage“ im Haag wegen einer Differenz angehen, so finden sie keineswegs bereits ein Schiedsgericht vor, sondern einzig und allein eine in dem (wirklich ständigen, 1899 geschaffenen) Bureau des Haager Schiedsgericht vorhandene Liste, ein Verzeichnis der Personen, die die einzelnen, an dem ersten Haager Abkommen beteiligten Staaten als für Haager Schiedsrichter besonders geeignet bezeichnet haben. Während vor 1899 die Parteien von Fall zu Fall als Schiedsrichter jede beliebige Person oder Personenmehrheit der ganzen zur Entscheidung ihrer Streitsache bestellen konnten, sind sie zwar seitdem noch immer hierzu berechtigt, aber sie finden daneben noch, zu ihrer Bequemlichkeit und praktisch tatsächlich als großen Anreiz bewiesen, einen wesentlich beschränkteren Personenkreis und eine — auch hierin liegt ein psychologisch wichtiges Moment — sorgfältige, nur in wenigen Punkten verbesserungsbedürftige Prozeßordnung, zu ihrer Verfügung. An dieser Liste sollte auch für die Zukunft festgehalten werden. Aber daneben ist ein wirklich ständiges Gericht zu schaffen. Es kann nicht Aufgabe dieser Darstellung sein, hier alle Projekte vorzuführen, die seit 1907, wo man zwar auch einen — den Staaten zur Annahme empfohlenen — Entwurf ausgearbeitet hatte, angefertigt worden sind. Unter ihnen verdient aber besondere Hervorhebung derjenige der V. Studienkommission der „organisation centrale pour une paix durable“ [81]) und ein Gegenentwurf von Lammasch [82]). Deren Grundgedanke zielt darauf ab, aus einer von den Staaten auf 6 Jahre zu ernennenden großen Kommission von je 2—4 Mitgliedern durch geheime Wahl einen engeren Ausschuß von etwa 12 oder 14 Mitgliedern nebst einem

Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und Ersatzmitgliedern sowie eine zweite entsprechende Kommission zu wählen, die ihrerseits wieder einen zweiten Ausschuß aus sich zu schaffen hätte. Sollte letzterer als Vermittlungsrat, so ersterer als Gerichtshof zu fungieren berufen sein. Zum Teil liegen diese Vorschläge in der Richtung von Ideen, die ich 1914 in meinem Buche über „Internationale Schiedsgerichtsbarkeit" entwickelt habe (S. 84). Ist das auch damals von mir zum Prinzip erhobene Wahlverfahren jedenfalls dem Grundsatze der Staatengleichheit am meisten entsprechend, so liegt doch die Gefahr nahe, daß einzelne Staaten, namentlich Großstaaten, Bedenken dagegen daraus herleiten würden, daß sie bei der Abstimmung ausfallen könnten (der Gefahr, daß umgekehrt ein Staat mehrere Vertreter haben würde, wäre leicht durch die Bestimmung zu entgehen, daß kein Staat durch mehr als eine von ihm auf die Liste gesetzte Person repräsentiert sein dürfte: eventuell wären also mehrere Wahlgänge erforderlich).

Hätte ich früher diese Gefahr als gering angesehen, so muß doch nach den Erfahrungen dieses Krieges damit gerechnet werden, daß politische Erwägungen bei den Wahlen zum internationalen Schiedsgerichtshofe mit wirksam sein könnten, so bedauerlich das im Interesse der Sache auch wäre. Unzweifelhaft liegt hier noch eine Schwierigkeit für das Zustandekommen des internationalen Schiedsgerichtshofs, die aber auf die eine oder andere Weise, etwa durch Verbindung des Wahlverfahrens mit dem Anspruche der Großmächte, in dem Gerichte vertreten zu sein, beseitigt werden muß, vielleicht aber auch schon in der Verpflichtung des Wahlkörpers ihre Lösung findet, bei der Wahl allein auf die Tüchtigkeit der nicht unter dem Gesichtspunkt ihrer Nationalität zu wählenden Persönlichkeiten Rücksicht zu nehmen. Wäre diese Gewißheit gegeben, so fände jeder Staat für einen eventuellen Ausfall ein Korrektiv in der festzusetzenden Berechtigung, bei jedem Streitfall einen Richter oder mehrere ablehnen, und dafür andere, unter ihnen einen in der Schiedsgerichtshofliste stehenden Nationalen, berufen zu dürfen. Denn es erscheint mir keineswegs empfehlenswert, in jedem Streitfalle sämtliche 15 am Sitze des Gerichtshofes anwesende Richter aufzubieten, vielmehr dürfte es zweckmäßig sein, fünf als diejenige Zahl festzustellen, die zur Erfüllung der ihnen zukommenden Auf-

gaben als die normale anzusehen wäre. Die Kammer wäre alsdann so zu bilden, daß jede Partei berechtigt wäre, stets fünf Mitglieder abzulehnen. Wäre alsdann das Ergebnis, daß gerade ein solcher Staat zu den Streitteilen gehörte, der überhaupt keinen Vertreter unter den 15 Richtern hätte, oder wäre dieser Vertreter in Ausübung des gegnerischen Ablehnungsrechtes ausgeschlossen, so würde jener berechtigt sein, aus der Liste der von ihm bezeichneten Mitglieder des fortbestehenden Schiedsgerichtshofes einen Richter zu benennen, und diesen anstelle eines weiter von ihm abzulehnenden Mitgliedes des Spruchkollegiums zu berufen.

Von Lammasch, von der Haager Studienkommission, und, mit mehreren Abweichungen, auch von andern gemachte Vorschläge streben nach Ersatz des Repräsentationssystems durch den Wahlmodus. Wie aber das Verfahren zur Schaffung der internationalen Behörde höchst umständlich wäre, und es viel näher läge, das 15 Männerkollegium einfach von den Mitgliedern des ständigen Schiedsgerichtshofes heutigen Stils aus der eigenen Mitte oder von den einzelnen Staaten aus dieser Liste direkt, oder durch ihre diplomatischen Vertreter im Haag oder durch das Comité préparatoire der Völkerrechtskonferenzen wählen zu lassen, so scheint auch keine Veranlassung gegeben zu sein, neben den Gerichtshof einen besonderen Vermittlungsrat zu stellen: Wie der Deutsche Bund seine Frankfurter Bundesversammlung bald als Plenum, bald als engeren Rat, nur mit verschiedenen Kompetenzen, in Aktion treten ließ, so könnte ein und dasselbe Kollegium regelmäßig die Funktionen des Vermittlungsrates, eines compositeur amiable wie eines Gerichtshofes ausüben. Denn die Regel ist doch die, daß die Streitenden einen Rat oder ein Rechtsurteil oder eine freundschaftliche Beilegung begehren. Verlangen sie eines der letzteren Streiterledigungsmittel, so ist, sofern Rechtskraft vorliegt (ob und unter welchen Voraussetzungen gegen eine Entscheidung des Gerichtshofes oder der compositeurs amiables Rechtsmittel zulässig sein können, ist eine Frage, die unter allen Umständen die nächste Völkerrechtskonferenz beschäftigen wird), damit die Sache aus der Welt geschafft. Nicht so bei der Ratserteilung, die noch die Möglichkeit offen läßt, daß die Parteien auf Grund des Rates sich noch nicht direkt einigen, aber den Streit friedlich durch Urteil oder freundschaftliche Beilegung einer

zwischenstaatlichen Instanz erledigt sehen möchten. Nur für diesen Fall muß die Union von Vermittungsrat und Gericht versagen, sofern die Partei nicht nur ein in Form eines Urteils oder einer composition amiable geleiteten Ausspruch begehrt. Als Regel wird das nicht anzunehmen sein, die Schaffung einer besonderen Behörde aber rechtfertigt das gleichwohl nicht. Wohl aber dürfte sich empfehlen, für solche Fälle die ein für allemal auf dieselbe Zeit gewählten Ersatzmitglieder des Gerichtshofes an die Stelle derjenigen treten zu lassen, die als Vermittlungsrat tätig geworden waren: Ein Verfahren, das den Vorzug der Zweckmäßigkeit schon deshalb für sich hat, weil auf diese Weise auf Vollbeschäftigung der Richter und Ersatzrichter gerechnet werden kann. Anders liegt es naturgemäß bei den Untersuchungskommissionen. Sie sind für jeden Einzelfall in einer diesem möglichst entsprechenden Weise zusammenzusetzen, die sich umsoweniger generell bestimmen läßt, als die Bildung jener bei einem Grenzstreite eine andere wird und sein muß als etwa bei der Feststellung eines Seeunfalles und in anderen Fällen, in denen technische Fragen häufig eine ausschlaggebende Rolle zu spielen berufen sind.

VI.

Es ist bei den vorstehenden Ausführungen völlig unerörtert geblieben, ob der Gerichtshof und Vermittlungsrat nur als (wie die Schiedshofliste) zur größeren Bequemlichkeit der Parteien ins Leben tretende Schöpfung zu denken ist, von der diese auf Grund eines isolierten Vertrages (hier zeigt sich, daß auch jeder internationale Gerichtshof mehr Elemente eines S c h i e d s gerichtes aufweist als ein innerstaatlicher) oder auch eines auf wenige Staaten beschränkten institutionellen Gebrauch machen, oder ob die sämtlichen oder nahezu alle Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft sich verpflichteten, bei ihren Streitigkeiten eines der Kriegsverhütungsmittel oder mehrere verbunden zur Anwendung zu bringen: Es ist weder 1899 noch 1907 möglich gewesen, auch nur die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit auf den Schild zu erheben: Auch nicht mit starken Konzessionen und Ausnahmen von der Regel. Theoretische Erwägungen zum Teil recht beachtlicher Art, die aber doch unter der Lupe betrachtet, nicht die Bedeutung haben, die

man ihnen beigelegt, sind daran Schuld gewesen [83]). So sind zwar eine große Anzahl von institutionellen Einzelverträgen zwischen 1899 und 1904 abgeschlossen worden — an anderer Stelle [84]) habe ich für den 1. Januar 1914 das Bestehen von Verpflichtungen auf Grund spezieller kompromissarischer Klausel auf 235, auf Grund genereller auf 40, auf Grund von Schiedsgerichtsverträgen auf 277 berechnet —, aber eine allgemeine Weltschiedsgerichtsbarkeit ist heute noch nicht vorhanden. Ich glaube an diese für die allernächste Zukunft. Und zwar glaube ich an einen alle Kulturstaaten umspannenden (kündbaren) Vertrag des Inhalts, daß alle Teilnehmer sich verpflichten, alle zwischen ihnen auftauchenden, nicht die Ehre oder die Lebensinteressen jedes Staates berührenden Streitfragen mangels direkter Einigung dem internationalen Gerichtshofe im Haag zur Einsetzung einer Untersuchungskommission, sofern diese nicht schon vorher vertragsmäßig gebildet wurde, und (oder) zur Ratserteilung oder zum Erlaß eines Urteils nach Völkerrecht oder zur Entscheidung nach Billigkeit vorzulegen. Dabei müßte das Verlangen auch bereits einer Partei genügen, um den andern dazu zu zwingen, mit ihm eine Einigung darüber einzugehen, welche dieser Mittel im konkreten Falle ergriffen werden sollen. Meines Erachtens mit der Maßgabe, daß, um Verschleppung einer Einigung zu verhüten, falls nicht innerhalb einer — in der Prozeßordnung ein für allemal festzusetzenden — Zeit eine Einigung erzielt ist, der internationale Gerichtshof [84a]) mit den Funktionen eines Vermittlungsrates ohne weiteres betraut ist, und es als Rechtsbruch gilt, falls der andere Staat sich auf das Verfahren nicht einläßt.

VII.

Dieser Einlassungszwang erführe freilich eine wichtige Einschränkung: Sie ergibt sich aus der oben erwähnten Ehren- und Interessenklausel. Wer die Geschichte der Schiedsgerichtsverträge kennt, weiß, welcher Kampf in Theorie und Praxis um die bedingte oder unbedingte Arbi-

trabilität geführt worden ist: der Streit darüber, ob alle Streitigkeiten ohne Ausnahme der Regelung durch ein Kriegsverhütungsmittel zu unterfallen haben, oder ob mehrere oder doch einzelne Ausnahmen zuzulassen sind, ob für einzelne Gruppen von Streitigkeiten bedingte für andere unbedingte Schiedsgerichtsfähigkeit, besser, da ja auch die Frage der Untersuchungskommissionen und der Vermittlung hierher gehören, Behandlungsfähigkeit, gelten soll, wird, wie er heute die Gemüter erregt, auch auf der III. Haager Konferenz manche Seiten der Protokolle füllen. Und doch sollte eine einfache Erwägung zur Anerkennung der Ehren- und Interessenklausel führen: Ist auch im Einzelfalle die Behandlungsfähigkeit von Fällen gegeben, in denen die Ehre oder Lebensinteressen eines Staates auf dem Spiele stehen — das lehrt die Geschichte der Schiedsgerichtsbarkeit: man denke nur an den Alabama-, an den Casablancafall, wie die der internationalen Untersuchungskommissionen (Doggerbankaffäre![85]) —, so wäre doch ein vorbehaltloser Vertrag um dessentwillen im höchsten Maße gefährlich, weil er die Möglichkeit in sich schließt, daß der Staat doch den Vertrag bricht, wenn seine höchsten Interessen auf dem Spiele stehen. Dann aber ist es schon besser, man bewilligt dem Staate generell jene Ausnahme, die vielfach nur eine scheinbare sein würde, dann nämlich, wenn das Selbsterhaltungsrecht von der Beachtung des Vertrages ohnehin entbände, als daß man einen Staat der Gefahr aussetzt, für vertragsbrüchig gehalten zu werden. Und man schaffe auch keine Gruppen mit unbedingter und mit bedingter Behandlungsfähigkeit: Denn die am kleinsten und unwichtigsten erscheinende Angelegenheit kann gleichwohl in einem besonderen Rahmen zur Ehren- und Lebensfrage werden: Kein Obligatorium ohne jene Klausel, aber auch keine andere Klausel[86])[87]), das ist die Forderung der Zukunft! Die Gefahr einer willkürlichen Handhabung durch einen den Kriegsverhütungsmitteln abholden oder die „Lebensinteressen" allzu einseitig auffassenden[88]) Staat ist nicht so groß wie man vielfach glaubt: Das hat zunächst die Vergangenheit erwiesen. Und je mehr der Staat aus den Lehren des Weltkrieges an Erfahrungen gewonnen hat, die ihn vor einer kriegerischen Auseinandersetzung zurückschrecken lassen und je stärker in ihm das Gefühl der „inter-

dépendance des Etats" werden wird, umso geringer wird jene Gefahr erst recht in der Zukunft werden: Hier wiederum setzt verstärkt die Arbeit aller derer ein, deren Aufgabe es sein wird, für „zwischenstaatliche Luft", wie man es nennen könnte, zu sorgen. Ernstlich zu erwägen bleibt überdies, ob nicht die Ehrenfrage und die Interessenfrage wenigstens dann, wenn nicht etwa ein Aufschub selber (man denke an drohende feindliche Rüstungen) ein Lebensinteresse verletzen würde, von dem Vermittlungsrat oder dem Schiedsgerichte durch Vorentscheid über seine Kompetenz auf Parteiantrag inzidenter bindend beurteilt werden könnte [89]).

Elfter Abschnitt

Die Sanktionen des Völkerrechts

I.

Es gibt vielleicht kaum eine Forderung, die in der Publizistik der Gegenwart einen breiteren Raum einnimmt wie die Frage der „Sanktionen des Völkerrechts". Man versteht darunter ebensowohl die Mittel, die gegen einen Staat zur Verfügung stehen, der einem Schiedsgerichtsurteile nicht gehorcht (ein Ereignis, das meines Wissens in der Völkerrechtsgeschichte bislang nicht vorgekommen ist), wie die Mittel gegen einen sonst rechtsbrecherischen Staat. Bei Licht betrachtet, konkretisiert sich die Frage dahin: Welche Mittel stehen gegen einen Staat zur Verfügung, der kraft Völkerrechts (Vertrags, Vereinbarung, Gewohnheitsrechts) nach Treu und Glauben ihm obliegende Pflichten nicht erfüllt? (Denn der Ungehorsam gegen die Sentenz setzt auch einen Vertrag oder eine Vereinbarung voraus, die eine Unterwerfung unter jene enthalten hatte.) Die Frage ist nicht neu: Schon 1911 hat Oppenheim [90]) gerade theoretisch von dem Falle der verweigerten Erfüllung eines Schiedspunktes ausgehend, den Satz aufgestellt, „es ist kein Zweifel, daß alle Staaten, welche sich an der Einrichtung von internationalen Gerichten beteiligen, ein Recht der Inter-

vention haben, sollte ein vor den internationalen Gerichten erscheinender Staat sich weigern, das Urteil anzunehmen". Nach der gegenwärtigen Struktur der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit gewiß falsch, weil eine Weltschiedsvereinbarung fehlt, bleibt es rechtlich auch bei Bestehen einer solchen stets von dem Inhalte der Verpflichtungen abhängig, ob eine unzweifelhafte Verletzung gegenüber einem Staate auch eine Verletzung gegenüber allen anderen darstellt. Ich trage denn doch ganz erheblich Bedenken, einer Auffassung zuzustimmen, die eine absolut wirkende Kraft von (rechtlich auseinanderzuhaltenden, aber in ihren Wirkungen gleichzusetzenden [91]) Völkerrechtsnormen und Staatsvertragssätzen anerkennt, die bei jedem Kollektivvertrag und bei jeder Kollektivvereinbarung jedem Rechtsverletzer nicht nur (relativ) den in concreto Betroffenen, sondern alle Kompaziszenten als Verletzte gegenüberstellt, mit der doch auch recht gefährlichen Rechtswirkung, daß alle diese berechtigt sein sollen, gegen jenen gegebenenfalls mit bewaffneter Hand zu intervenieren. Eine solche Verpflichtung mit Ansprüchen aller kann bebestehen, ob sie besteht, ist eine reine Auslegungsfrage im Einzelfall.

Zu vermuten ist das aber umso weniger, als gerade das Prinzip der Intervention im Völkerrechte zur Ausnahme gestempelt ist, eine Auffassung von der Art Oppenheims aber auf einem Umwege dahin führen würde, jenes als Rechtsinstitut schon von heute, das gar nicht erst geschaffen zu werden brauchte, anzuerkennen. Ich stimme Rafael Erich [92]) vollkommen zu, wenn er — ohne Begründung — jene Theorie bekämpft, aber ich trete ihm auch bei, wenn er sich dahin ausspricht: „daß die Intervention im Völkerrecht, wenn sie nach uneigennützigen, zweckmäßigen, ethischen und kulturell wertvollen Gesichtspunkten ausgeübt werden würde, zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und zur Befestigung der Solidarität beitragen könnte." Indem ich den Bedingungssatz unterstreiche, bringe ich damit meinem Skeptizismus gegenüber allen Projekten zum Ausdruck, die dahin zielen, jetzt oder in nächster Zeit, vor Durchdringung aller Staaten mit dem Gefühle der Solidarität der Interessen, diese derartig zu einem Blocke zusammenzuschweißen, daß sie sich bereitfinden lassen, zur Wiederherstellung der durch eine

Verletzung beleidigten Majestät des Rechtes im Zusammenwirken gegen den Rechtsverletzer einzuschreiten.

Ob die Staatenlenker, die heute schon an eine Zwangsexekution aller gegen einen — in einem organisierten Staatenbund oder der unorganisierten Staatenwelt der Gegenwart — denken, wohl wirklich alle von der klaren Erkenntnis durchdrungen sind, daß nur ein solcher „sacro altruismo", nur dieser allein, ein vor allem notwendiges Fundament bilden müßte, um nicht das ganze neue Rechtsgebäude von vornherein als dem Untergange geweiht erscheinen zu lassen? Und ob nicht der Verdacht berechtigt ist, daß es manchen der Verkünder dieser neuen Rechtsordnung viel mehr darum zu tun ist, auf diesem Umwege eine Allianz möglichst vieler gegen einen oder einige Gegner ins Leben rufen zu können? Tatsächlich ist ja die bekannte Aufforderung Wilsons vom Frühjahr vorigen Jahres an die Neutralen, die diplomatischen Beziehungen zu dem Deutschen Reiche abzubrechen, qualitativ nichts anderes als eine Vorprobe in der Richtung der gerade dem amerikanischen Präsidenten geläufigen Ideen einer Staatenliga zur Bestrafung wirklicher oder angeblicher Rechtsverletzer.

II.

Diese Bedenken, wie die nicht immer erfreuliche Geschichte der Interventionen von den Zeiten der „Heiligen Allianz" bis in den Weltkrieg hinein — ich denke hier an die schamlose Vergewaltigung Griechenlands durch Frankreich und England — müssen nicht notwendig dahin führen, über den Gedanken eines „institutionellen Interventionsrechtes" den Stab zu brechen. Einen höheren Zustand vorausgesetzt, in dem die Staaten nach den Erfahrungen des Weltkriegs zwischenstaatlichen Altruismus über nationalen Egoismus stellen, weiter angenommen, daß alle Staaten, auch die in wirtschaftlicher oder sonstiger Abhängigkeit des „Rechtsverletzers" stehenden Nachbarstaaten um des großen Zieles willen bereit wären, zur Gesamtheit zu stehen, und weiter alle politischen Gegensätze hinweggedacht, so würde die Kollektivintervention als Endglied einer Reihe aufzufassen sein, an deren Anfang Kollektivermittlung und Kollektivinterzession (Erteilung freundschaftlicher Ratschläge) zu stehen hätte. Es wäre in der Tat (und damit rühre ich an

Gedankengänge des österreichischen Völkerrechtslehrers Lammasch, die ich fortentwickele), wahrscheinlich, daß ein Kollektiveinschreiten unkriegerischer Art seitens aller oder selbst auch nur der wichtigsten, aber doch durch ihre Zahl imponierenden Staaten in Form der Mediation oder der Interzession einen Staat von einem Rechtsbruch abzuhalten oder zur Wiedergutmachung eines solchen hinzuleiten imstande sein würde. Das hätte freilich zur Voraussetzung, daß auch solche Staaten sich anzuschließen verpflichtet wären, die in einem Bündnis mit dem Rechtsbrecher oder -verweigerer ständen, sobald im Falle der Nichterfüllung des Schiedsspruches durch den Haager Gerichtshof, im Falle eines Rechtsbruches etwa durch Entscheidung des Vermittlungsrates, nach Anhörung der Parteien, entschieden wäre, daß ein Grund zum Kollektiveinschreiten vorläge. Die Völkerrechtsgeschichte kennt ja von den Zeiten der Heiligen Allianz bis zur Londoner Botschaftskonferenz des Jahres 1912 zahlreiche Fälle — man denke nur beispielsweise an die Entscheidungen der Großmächte in den häufigen Orientfragen, in der belgischen, wie in der luxemburgischen Angelegenheit — in denen das „europäische Konzert" im Interesse der Ruhe Europas und des allgemeinen Friedens mit größtem Erfolge, und, da höhere Interessen auf dem Spiele standen, trotz der mangelnden Rücksichtnahme auf andere Staaten, doch mit befriedigendem Endergebnis gegen einzelne — es waren freilich immer kleine! — Staaten eingeschritten sind und diesen den Gesamtwillen aufgezwungen haben. So ansprechend nun der hier entwickelte Zustand in der Praxis auch wäre, so scheint mir die Gegenwart für seine Herstellung doch noch nicht reif zu sein. Es ist ein Unterschied, ob — wie in den geschichtlichen Beispielen — eine Mehrheit, ohne ein Recht dazu, anderen ihren Willen aufzwingt, oder ob sich alle Staaten dazu bereit erklären, einen institutionellen Gesamtzwang gegebenenfalls gegen sich anerkennen zu wollen. Selbst ohne Bestehen eines solchen Unterwerfungszwanges unter den Gesamtwillen hat sich in diesem Kriege eine Zwangsgesamtmacht nicht herstellen lassen. Höchst wahrscheinlich hätte in jenem die unter Amerikas Führung verbundene Gesamtmacht der Neutralen in tatsächlicher Ausübung eines ihnen bereits 1899 im ersten Haager Abkommen zugestandenen Mediationsrechts, die Möglichkeit gehabt,

einen Druck im Sinne der Beachtung des Seekriegsrechts, wie vor allem zur Herbeiführung des Weltfriedens, zur Durchführung zu bringen. Einseitige Parteinahme der Union für unsere Gegner hat die ersten zarten Keime eines solchen Friedens*schaffungs*bundes geknickt. Ob für die nächste Zukunft nach dieser Erfahrung bereits mit dem Friedens*bewahrungs*bunde, so wie er hier angedeutet ist, gerechnet werden kann? Ich glaube es umso weniger, als trotz aller Erklärungen und aller Wünsche und Bestrebungen, der Antagonismus zwischen den Staaten niemals größer und tiefer gewesen ist. Deshalb, weil eine solche Solidarität der Interessen, wie sie hier Voraussetzung wäre, noch gar nicht besteht, konnten auch die hier erörterten Fragen nicht unter dem Stichwort „Kriegsverhütungsrecht der Gegenwart" behandelt werden. Diese nüchterne Feststellung führt zu der Auffassung, daß das Comité préparatoire der III. Haager Konferenz sich wird überlegen müssen, ob diese Frage überhaupt schon verhandlungsreif ist, bevor das „Leitmotiv aller kommenden Völkerrechtsfortschritte" (Nippold), eben jene zwischenstaatliche Solidarität, auch als der rote Faden erscheinen wird, der die Gesamtheit der Staatenbeziehungen durchzieht. Denn gleichgültig, ob im Einzelnen die Vorschläge von einander abweichen, sie stehen und fallen mit der Anerkennung der Berechtigung des Kollektiveinschreitens einer Vielheit gegen einen Staat oder eine Staatenminderheit, mag dieses Einschreiten sich nun unter dem Gesichtspunkte einer Völkerrechtsverletzung oder etwa der Verhütung eines drohenden Krieges rechtfertigen. An letzteren Fall denken die meisten Autoren, die heute eine Exekution seitens des „Bundes der Völker" befürworten, wobei manchen jener Krieg als Verstoß gegen den ihn generell verbietenden Grundvertrag der Friedensliga bereits selbst wiederum als Völkerrechtsverletzung erscheint.

III.

Deshalb ist auch, *solange* eben jenes oben erwähnte Leitmotiv aller kommenden Völkerrechtsfortschritte nicht erreicht sein wird, auch wenig mit den schon früher gemachten Vorschlägen Nippolds [94]) und Fiores [95]) anzufangen, die darauf hinauslaufen, das, was Oppenheim, unzutreffend, schon seinem *Inhalte* nach als geltendes Recht behauptet,

durch Staatskonsens zu erzielen, nämlich eine Kollektivgarantie, in der die Signatarmächte gemeinsam die genaue Beobachtung der in den Konventionen — in der Nippold zutreffend besonders die gegenwärtige Anerkennung des Besitzstandes aufgenommen wissen will — übernommenen Verpflichtungen garantierten, um im Notfall zwangsweise gegen den Verletzer eben jener vorzugehen. Wenn Nippold dabei freilich an das historische Vorbild des Pariser Friedens vom 30. März 1856 erinnert, so vermag er mit diesem Beispiel seiner Auffassung wenig Anhänger zuzuführen. Denn gerade jene Garantie hat die Zerstückelung der Türkei, zu deren Schutze sie geschaffen war, nicht zu verhindern vermocht, wie denn überhaupt die völkerrechtliche Garantie ein Institut ist, dem der Kenner seiner Geschichte nicht ohne Mißtrauen entgegentreten kann. Um nur einige ganz neue Beispiele zu nennen, hat die Garantie der Integrität Koreas Japan wenige Jahre später eben so wenig von der Annexion abgehalten, wie die von Großbritannien und Rußland im Vertrage vom 31. August 1917 übernommene Verpflichtung, die Integrität und Unabhängigkeit Persiens zu respektieren, diesem Lande irgend einen Schutz verschafft hat. Und in einer heute noch nicht abgeschlossenen Entwickelungsreihe haben sich Frankreich und England über die 1830, 1863, 1864 übernommene Garantie der griechischen Unabhängigkeit ohne Bedenken hinweggesetzt. Gewiß ist die Kollektivgarantie ein stärkerer Schutz, und insofern trifft eigentlich nur das Beispiel des Pariser Friedens von 1856 hier genau zu. Aber ist es sehr wahrscheinlich, und dieser Refrain läßt sich nun einmal nicht vermeiden, daß eine derartige Garantie schon jetzt einen so stark prophylaktischen Gehalt hat, daß ein friedensbrecherischer oder vertragsverletzender Staat von seinem Tun aus Furcht vor einem Einschreiten aller übrigen abgehalten würde? [96]) Man vergesse nicht, daß bei zahlreichen Garantiefällen die (seit der Garantie Luxemburgs im Jahr 1867 und einer an sie anknüpfenden berühmten Kontroverse) in der Staatenpraxis wie in der Theorie unausgetragene Frage eine Rolle gespielt hat, ob eine Kollektivgarantie nur alle Garanten insgesamt oder jeden einzelnen zum Einschreiten verpflichte. Es heißt unbedingt eine große Stärkung des Gemeinschaftsbewußtseins gegenüber dem konkreten Ichinteresse der einzelnen Staaten voraussetzen, wenn man an jene glaubt.

IV.

Dieser Pessimismus für heute enthebt den, der mit dem gebotenen wissenschaftlichen Ernste an die Probleme herantritt, nicht der Prüfung der Frage, in welchen Formen eine Intervention, also ein über Ratschläge hinausgreifendes, mit irgend einem Druck verbundenes Einschreiten aller oder der meisten gegen den einen oder wenige sich vollziehen würde.

Wie der Gedanke der Kollektivintervention auf Grund eines erstrebten institutionellen Interventionsrechtes mit oder ohne Garantieabmachungen, so ist auch dieses Problem nicht neu. Zeigt die Staatenpraxis eine ganze Skala von Einwirkungsmöglichkeiten in den historischen Anwendungsfällen von Interventionen auf, so ist die Theorie teilweise noch über sie hinaus gegangen. Ihr eignet heute ein ganzes System von Zwangsmitteln [96a]). Scheiden jene von Dumas [97]) und Kebedgy [98]), die einen Hauptzwang im Gefühle der gegenseitigen Abhängigkeit und in der öffentlichen Meinung erblicken wollen, so wichtig und so hochbedeutsam das auch ist, bei einer juristischen Betrachtung aus, so tritt der Franzose André Weiß [99]) für eine Geldbuße, Boykott, für Endigung aller aus früheren Handelsverträgen sich ergebender Vorteile ein, und nähert sich damit seinem Landsmanne Milhaud [100]), der Endigung gewisser Verträge und, gleich Weiß, militärisches Einschreiten als ultima ratio verlangt. Eine vollständige Skala von dem einfachen Ausschluß des „Rebellenstaates" von der Teilnahme am internationalen Gerichtshof, dem Abbruch diplomatischer Beziehungen, der Annulierung aller ihm günstigen Verträge, dem Ein- und Ausfuhrverbot, der Blockade bis zur Waffengewalt gibt der Brasilianer Joao Cabral [101]) in einem sieben Punkte umfassenden Katalog, der in dem interessanten Buche des Chinesen Tschéou-Wei [102]) bis auf 16 Punkte unter Schaffung weitgehender Befugnisse des internationalen Gerichtshofes vermehrt ist. Auch Nippold [103]) gelangt zu einer umfassenden, aber gegenüber den meisten realpolitischer abgestuften Aufzählung von Interventionsmaßnahmen.

V.

Vergleicht man die einzelnen Vorschläge, deren Zahl übrigens Legion ist, so ergibt sich eine doppelte Feststellung:

Einmal die Anwendung der als internationalen Rechts- und Sicherheitspolizei (aus Kreisen der Völkerrechtswissenschaft schon 1911 von den Holländern van Vollenhoven[104]) und van Eysinga[105]) und von dem Finnländer Rafael Erich[106])) geforderten militärischen Gesamtmacht der Staatengemeinschaft als wirklicher ultima ratio gegen den „geächteten" Staat (eine solche Ächtung vor Anwendung dieser verlangt selbst Nippold, neben anderen, allen Ernstes!), zum andern und hauptsächlich aber die Anerkennung des Wirtschaftskrieges als Institution — von der mildesten Form eines teilweisen Boykotts bis zur vollständigen, lückenlosen Absperrung. Ist die „internationale Polizei" zur Erzwingung der Beschlüsse einer Staatengesamtheit aus den Interventionen in den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts und neuestens aus dem „Boxerkrieg" und aus der Besetzung Skutaris durch Detachements der Großmächte (außer Rußland!) im Jahre 1913 wohlbekannt, so ist der Wirtschaftskrieg — wenn man von dieser Teilform eines militärischen Krieges in der Gegenwart absieht — bislang eigentlich nur in der Form der Friedensblockade, der Blockade von Küstengebieten ohne Kriegszustand, in den letzten annähernd 100 Jahren häufig mit Erfolg angewendet worden. Trotz der Erfahrungen des Weltkrieges, die aufs Deutlichste gezeigt haben, daß der Wirtschaftskrieg nicht zum Ziele führen muß, wohl aber kriegsverlängernd wirken kann, scheint für seine Erhebung zur Institution der Zukunft doch mancherlei zu sprechen: Unzweifelhaft ein Minus gegenüber der Waffengewalt, dürfte er unter allen Umständen dann wirksam sein, wenn wirklich alle Staaten geschlossen gegen den „gemeinsamen" Feind stehen. Denn so wirtschaftlich unabhängig dürfte, auch wenn man mit Sicherheit im Falle der Schaffung eines institutionellen Wirtschaftskrieges auf wirtschaftliche Rüstungen der Staaten in einem den heutigen militärischen entsprechenden Maße rechnen müßte, doch kein Staat sein, um sich dauernd zum isolierten Handelsstaat machen zu können. Und deshalb dürfte im Zeitalter der Weltwirtschaft vielfach schon der institutionelle Boykott genügen, um einen Staat von einer Rechtsverletzung abzuhalten oder ihn zur Wiedergutmachung zu bestimmen, sobald ihn nur die Staatengemeinschaft auf die drohenden Folgen seines Handelns aufmerksam gemacht hat. In diesem Sinne

kann man allerdings für eine ferne Zukunft, in der die Staatenwelt, Regierung wie Volk, von der zwischenstaatlichen Solidarität erfüllt und auch zu Opfern, wie sie jeder Wirtschaftskrieg auch den zur Gesamtmacht verbundenen Staaten auferlegen würde, bereit sind, die Schaffung eines abgestuften [107]) institutionellen Wirtschaftskrieges neben den Kriegsverhütungsmitteln von heute fordern und in ihm ein wichtiges Prophylaktikon erblicken. Daß in dieser zukünftigen Anerkennung eines Wirtschaftskrieges zugleich die stärkste faktische Anerkennung des Grundsatzes unserer Feinde, das Grundsatzes vom Volks-, nicht Staatenkriege, tatsächlich liegen würde, muß registriert, und als Ausdruck (nicht eines geltenden Rechtes, wohl aber) einer Entwickelungstendenz festgestellt werden.

VI.

Wer sollte freilich berechtigt sein, die Maßnahmen gegen den Objektstaat der Exekution anzuordnen? Wir kommen hier zu einer neuen, vielleicht der größten Schwierigkeit des Problemes überhaupt, über die alle Befürworter der internationalen Zwangsmittel mit einem Vorschlage hinweg zu gehen pflegen, der als befriedigend nicht anerkannt werden kann. Der internationale Gerichtshof, so wie er oben skizziert wurde, ist seiner Zusammensetzung nach nicht geschaffen, den Willen der Gesamtheit in der schwerwiegendsten Frage, die ihm überhaupt vorgelegt werden könnte, zum Ausdruck zu bringen. Dazu wäre einzig und allein eine Vertretung aller zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörender Staaten geeignet, mit der Befugnis jedes Staates freilich, andere mit seiner Stimmführung zu beauftragen (so das z. B. wirtschaftlich, politisch oder sonst wie einander nahe stehende ihre Stimme auf einen von ihnen übertragen könnten: Diese Kurriatabstimmung könnte institutionell sein oder von Fall zu Fall Platz greifen). Aber nicht hier liegt die ganze Schwierigkeit des Problemes, sie erhebt sich erst in ihrer vollen Größe bei der Frage der Kompetenzen jenes Organes. Hätte dieses eine verhältnismäßig leichte Aufgabe bei dem Vorliegen eines rechtskräftigen Ausspruches des internationalen Gerichtshofes bezw. der compositeurs amiables zu erfüllen, eine Aufgabe, die lediglich die Erklärung der Vollstreckbarkeit jener Entscheidung zum Inhalte hätte, so würde

es zunächst völlig ausscheiden, wenn seitens der einen Partei eine Berufung auf Ehre oder auf Lebensinteressen erfolgt, und es deshalb zu einer Anwendung eines der Kriegsverhütungsmittel nicht gekommen oder aber, wenn nur der Vermittlungsrat angegangen wäre. Denn soviel ist klar: Läßt man die subjektive Ehren- und Interessenklausel zu, dann kann auch die Staatengemeinschaft keine bindende Entscheidung treffen, sondern sich nur auf Ratschläge beschränken — und solche wären *institutionell* dringend erwünscht —, sofern man nicht der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit oder der zur Beurteilung eines Streitfalls angegangenen Behörde (vgl. oben S. 70) die Befugnis verleiht, über die Berechtigung einer Berufung auf jene, eventuell mit einer Entscheidung gegen die *andere* Partei, die eine Berufung auf die Klausel erst notwendig gemacht hat (man denke an einen Einfall mit bewaffneter Hand) zu erkennen.

Ebenso versagt eine Exekution, wenn eine Sache ordnungsmäßig dem Vermittlungsrate vorgelegen hatte. Denn dessen Wesen ist ja, auch in den heute bestehenden Einzelverträgen des Bryanschen Modells, darin zu suchen, das er nur *Ratschläge* erteilt, die rechtlich keine Befolgung erheischen, ja selbst den Staat nicht abhalten können, zur Waffengewalt zu schreiten. Wie soll es aber bei einer Rechtsverletzung sein? Es ist klar, daß diese zunächst in absolut einwandfreier Weise festgestellt, und eine Ablehnung jeglicher Wiedergutmachung erfolgt sein müßte, ehe überhaupt an eine Exekution gedacht werden könnte. Aber, gesetzt den Fall, es wären alle Voraussetzungen in materieller Richtung gegeben, so fragt sich doch, wer über die Durchführung und deren Mittel zu beschließen hätte. Schon oben ist auf die Vertreter aller Staaten [108]) hingewiesen worden. Nach welchem Abstimmungsmodus wäre hier zu verfahren? Und wie wäre der Gefahr zu begegnen, daß eine Minderheit, falls man nicht überhaupt Einstimmigkeit verlangte, durch Ablehnung ihrer Teilnahme und eventuell durch freiwilligen oder aus dieser Ablehnung rechtlich sich ergebenden Anschluß an den „Ächter" die praktische Durchführbarkeit einer „friedlichen" Exekution durch die Arten des institutionellen Wirtschaftskrieges unmöglich machen würde? [109])

VII.

Wir sehen: wohin wir bei der Erörterung des Sanktionsproblemes blicken, überall Zweifel und Schwierigkeiten kompliziertester Art. Wenn daher als Ergebnis hier festgestellt wird, daß das ganze Problem zu einer Regelung auf der nächsten Völkerrechtskonferenz noch nicht reif ist, so ist das nicht Ausdruck rückschrittlicher, den neuesten Erfahrungen und Wünschen nicht genügend Rechnung tragender Anschauungen, es ist vielmehr nichts anderes als Realpolitik. Gerade wer ehrlich bestrebt ist, an einem in immer stärkerem Maße erfolgenden Ausbau der Kriegsverhütungsmittel für seinen Teil mitzuarbeiten, der hüte sich vor Übereilung. Denn nur so allein kann das verhütet werden, was unter keinen Umständen eintreten darf: Eine Diskreditierung — nicht des Völkerrechtes als solchen, wohl aber eines voreilig seinem System eingefügten, noch nicht theoretisch nach jeder Richtung durchdachten und noch nicht den äußeren Bedingungen entsprechenden Instituts. *Μηδὲν ἄγαν* ist die Parole, die gerade hier gar nicht nachdrücklich genug den Staaten und ihren Völkern eingeschärft werden kann!

Zwölfter Abschnitt

Zur Abrüstungsfrage

I.

Konnte das Problem der völkerrechtlichen Sanktionen nur insoweit als eine Gegenwartsfrage anerkannt werden, als es bis zu dem Augenblick, wo es aus dem Stadium der Politik in das Stadium geltenden Rechtes übergeführt sein wird, nicht mehr aufhören darf, Gegenstand völkerrechtlicher Untersuchungen zu bilden, so gilt das im zum mindesten gleichen Maße von der heute ganz besonders häufig erörterten Abrüstungsfrage. In seiner berühmten Budapester Rede vom 2. Oktober 1917 [111]) hat sich Graf Czernin, der Donaumonarchie genialer Außenminister, dahin aus-

gesprochen: „. . . . Auf internationaler Basis, unter internationaler Kontrolle muß eine allgemeine gleichmäßige, sukzessive Abrüstung aller Staaten der Welt erfolgen und die Wehrmacht auf das unumgänglichst notwendige beschränkt werden. Ich weiß sehr wohl, daß dieses Ziel ungemein schwer zu erreichen, und daß der Weg, der dahin führt, voll Schwierigkeiten, lang und dornenvoll ist. Und dennoch bin ich fest überzeugt, daß er gegangen werden wird . . . . Schon vor diesem Kriege waren die Lasten drückend . . . . Aber nach diesem Kriege wären bei freier Rüstungskonkurrenz die Lasten für alle Staaten einfach unerträglich. Dieser Krieg hat gelehrt, daß mit vielfachen früheren Rüstungen gerechnet werden muß. Um nach diesem Kriege bei freier Rüstungskonkurrenz auf der Höhe zu bleiben, müßten alle Staaten alles verzehnfachen, sie müßten zehnmal soviel Artillerie, Munitionsfabriken, Schiffe und Unterseeboote als vorher und auch ungleich mehr Soldaten haben, um diesen Apparat spielen lassen zu können. Das jährliche Budget aller Großstaaten müßte mehrere Milliarden umfassen. Das ist eine Unmöglichkeit. Bei allen Lasten, welche alle kriegführenden Staaten nach dem Friedensschluß sowieso schon mit sich schleppen werden, würden diese Ausgaben . . . . den Ruin der Völker bedeuten. Zurückzukehren zu den relativ geringen Rüstungen von 1914 wäre für einen einzelnen Staat schon ganz und gar unmöglich; denn er wäre dadurch dermaßen in der Hinterhand, daß seine militärische Kraft nicht zählen und seine Auslagen daher völlig zwecklos sein würden. Wenn es aber überhaupt gelingen könnte, allgemein auf das relativ geringe Rüstungsniveau von 1914 zurückzukommen, dann würde dies ja bereits eine internationale Rüstungsverminderung bedeuten, nur hätte es allerdings gar keinen Sinn, nicht weiterzugehen und tatsächlich abzurüsten. Aus diesem Engpasse gibt es nur einen einzigen Ausweg: internationale und vollständige Weltabrüstung. Die riesigen Flotten haben keinen Zweck mehr, wenn die Staaten der Welt die Freiheit der Meere garantieren. Die Landheere müßten auf das geringste Maß reduziert werden, welches die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung erfordert. Und nur auf internationaler Basis, d. h. unter internationaler Kontrolle, ist dies möglich."

II.

Verschiedene Gründe sind es, die mich veranlaßt haben, den auf die „Abrüstungsfrage" — wie man sie kurz, aber nicht inhaltlich erschöpfend, ja zu nennen pflegt — bezüglichen Teil der Rede des Grafen Czernin in ihrem Wortlaut hier wiederzugeben. Das ist einmal deshalb geschehen, weil ihr als Meinungsäußerung des leitenden österreichischen Ministers des Auswärtigen eine besonders autoritative Bedeutung zukommt, sodann und hauptsächlich aber, weil sie das Problem, das zur Beurteilung steht, in seiner ganzen Größe enthüllt. Es gibt, wie mir wenigstens scheint, unter all den Fragen der nächsten und ferneren Zukunft keine, die sich an Schwierigkeit nur im Entferntesten mit ihm messen könnte. Schon allein wegen ihrer Vielseitigkeit. Hat doch das Abrüstungsproblem nicht nur eine allgemein politische, völkerrechtliche, sondern vor allem auch eine militärische und volkswirtschaftliche Seite.

Die Czerninsche Rede hat den Hauptton auf das nationalökonomische Moment gelegt. Sie hat — mit Recht — unterstrichen, daß ein potenziertes Rüsten nach dem Kriege eine praktische Unmöglichkeit sein würde, unmöglich deshalb, weil den Staaten ohnedies heute und morgen die Tilgung der Schuldenlasten aus diesem Weltkampfe obliegen wird, deren Vermehrung durch weitere, gegenüber 1914 erhöhte Ausgaben zum Verhängnis der Völker führen müßte. Konnte noch 1904 Fürst Bülow im Anschluß an einen Aufsatz des französischen Generals Pelet-Narbonne feststellen, daß Deutschland von seinen Gesamtausgaben nur 20% für militärische Zwecke verwende und daran die gewiß zutreffende Bemerkung knüpfen, daß ein Volk, das jährlich drei Milliarden für geistige Getränke ausgebe, auch 1¼ Milliarde als Versicherungsprämie für seine Sicherheit aufbringen könne, so würde es sich in Zukunft um Beträge handeln, gegen die jener als unbedeutend zu erscheinen hätte. Muß also schon deshalb jeder, der es mit seinem Volke gut meint, anerkennen, daß auf irgend eine Weise dem Problem eine Lösung überhaupt gegeben werden muß, eine Notwendigkeit, die von der I. Haager Friedenskonferenz in Form der Resolution gekleidet worden war, „daß die Beschränkung der militärischen Lasten, die gegenwärtig auf der Welt lasten, im Interesse

des Wachstums des materiellen und moralischen Wohlseins der Menschheit dringend notwendig sei", so haben doch bisher weder die beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907 — von früheren episodenhaften Staatenversuchen und Einzelfällen von Abrüstung zwischen Nachbarstaaten kann ich füglich absehen [112]) — noch die zahlreichen privaten Arbeiten, namentlich diejenigen der Union Interparlamentaire und der Friedensgesellschaften, einen Entwurf zu zeitigen vermocht, der eine befriedigende Grundlage für eine Staatenvereinbarung bieten könnte. Es scheint mir — und es ist beachtlich, daß ich mich hier mit Auffassungen berühre, die der bekannte Pazifistenführer Dr. Fried in seinem „Handbuche für die Friedensbewegung" 1905 ausgesprochen, die der Generalsekretär der Union Interparlamentaire, Dr. Lange [113]), soeben erneut betont und die Haager Studienkommission [114]) prinzipiell anerkannt hat — und damit komme ich zu der politischen Seite der Frage —, daß eine Verselbständigung der Abrüstungsfrage nicht möglich ist: sie ist ein unlösliches Akzessorium der Friedenssicherung überhaupt [115]). Das gilt prinzipiell heute genau so, wie es vor nunmehr bald 2 Dezennien im Haag richtig erkannt worden ist: Wenn ich daher im Jahr 1915 in einer Schrift „Neue Probleme des Völkerrechts" mit den Worten des schweizerischen Bundesrates, wie sie in einer Botschaft an die Bundesversammlung vom 19. Dezember 1904 niedergelegt wurden, die These aufgestellt habe: „bis die Zukunft das Problem des unbewaffneten Friedens gelöst haben wird, werden wir gut tun, unsere militärische Organisation so stark wie möglich zu erhalten, um in der Lage zu sein, das heiligste Recht eines Volkes, seine Sicherheit und seine Unabhängigkeit zu wahren", so kann ich dies auch heute noch unterschreiben. Nur, daß ich das Problem nicht mehr für unlösbar halte, nur daß ich glaube, mit der durch den Weltkrieg beschleunigten Erzielung eines schon aus nationalem Egoismus (so paradox das klingen mag) notwendig gewordenen internationalen Altruismus ist das Gesamtproblem der Kriegsverhütungsmittel in schnellen Fluß geraten. Aus diesem aber

ist die Abrüstungsfrage lediglich ein — wenn auch besonders wichtiger — Ausschnitt.

III.

Zu dem oben über die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Verhütung weiterer finanzieller Belastung der Staaten Gesagten, das die Forderung einer sofortigen Lösung in sich zu schließen scheint, stehen die zuletzt gemachten Ausführungen auf den ersten Blick in Widerspruch. Aber doch nur scheinbar. Wenn ich auch das Abrüstungsproblem, als Ganzes genommen, einmal wegen der Unzahl von Einzelfragen, die in der verdienstlichen Ausarbeitung Langes[116]) nicht weniger als 64 Nummern umfassen, sodann, weil es eine Ausgestaltung des Kriegsverhütungsrechtes voraussetzt und namentlich mit dem Sanktionsproblem in allerengstem Zusammenhange steht, als ein Problem auffasse, das weder auf der Friedenskonferenz behandelt, noch auf der nächsten Völkerrechtskonferenz gelöst werden kann, vielmehr meine, daß hier mehr als bei irgend einer anderen Frage vom Boden des einzelnen Staates aus an die Materie herangegangen werden muß, weil jeder die für ihn geltenden, besonderen Verhältnisse eingehend zu prüfen und von diesen aus eine Grundlage für zwischenstaatliche Verständigung zu suchen hat, so steht doch vorbereitenden Maßnahmen der Staaten nichts im Wege. Diese sind notwendig. Sie sind in vereinbarungsgemäß zu erfolgender, der Parlamentskontrolle unterliegender und ohne — m. Es. unmögliche[117]) — internationale Beaufsichtigung erfolgender Herabsetzung der Rüstungsausgaben zu suchen. Und man darf um so mehr hier auf Bereitwilligkeit der Staaten hoffen, als das bei Kriegsende wohl noch vorhandene Material die Möglichkeit einer Verminderung der Ausgaben sicher erleichtern wird. Noch vor drei Jahren habe ich die Auffassung vertreten — die nach den Erfahrungen bei Ausbruch des Weltkrieges allein verständlich erschien —, daß das einzige Heil der Staaten in der Anerkennung des Satzes: „Si vis pacem, para bellum“ erblickt werden müßte. Dies war das Leitmotiv der Vergangenheit. Der Zukunft aber gehört die For-

derung: „Si vis pacem, para pacem.“ Eine Forderung, die nicht öden, anationalen Kosmopolitismus, sondern Durchdringung der dicken Luft zwischen den Staaten mit „Völkerrechtsgeist“, mit dem Gefühle internationaler Solidarität, beinhaltet, mag diese auch tausendmal ihre letzte Ursache in Egoismus, in der Überzeugung haben, als ζῷον πολιτικόν einem unentrinnbaren Kreise anzugehören, dem sich entziehen zu wollen, Selbstmord bedeuten würde.

Dreizehnter Abschnitt

Die Freiheit der Meere[118])

I.

Wohl bei keinem der Probleme, die bisher erörtert worden sind, besteht in solchem Maße Unklarheit über Inhalt und Bedeutung, wie bei demjenigen, das unter dem Schlagwort „Freiheit der Meere“ als einer der wichtigsten Programmpunkte ebensowohl der Staatsmänner der miteinander im Kampfe liegenden Mächtegruppen wie der Publizistik der meisten Staaten erscheint. Nicht genug damit, daß jener Begriff von zahlreichen Skribenten, die als eine furchtbare Geißel in diesem Kriege gegen die wehrlose Menschheit losgelassen worden sind, parteipolitisch erfaßt und in einem Sinn als feststehend hingestellt wird, der lediglich als Ausdruck und Erscheinungsform bestimmter Machttendenzen aufzufassen ist und dem wirklichen Inhalt der Meeresfreiheit genau zuwiderläuft: nein, selbst in der Völkerrechtswissenschaft herrscht vielfach unausgetragener Streit über ihr Wesen. Will man zu klarer Erkenntnis gelangen, so ist das überhaupt nur dann mit Aussicht auf Erfolg möglich, wenn man eine scharfe Trennungslinie zieht zwischen dem völkerrechtlichen und dem völkerrechtspolitischen Begriffe. Scheiden dabei parteipolitische Erwägungen jeglicher Art selbstverständlich von vornherein aus, so konkretisiert sich die Frage dahin: Was versteht man heute völkerrechtlich unter Meeresfreiheit, und welche Postulate (Neu-

forderungen, Abänderungen oder Aufhebung bestehender Rechtssätze) werden für die Zukunft aufgestellt?

II.

Stier-Somlo ist es, dem das Verdienst zukommt, in seinem trefflichen Buche: „Die Freiheit der Meere und das Völkerrecht" zuerst eine Untersuchung darüber angestellt zu haben, ob die „Freiheit der Meere" überhaupt als Rechtsprinzip der Gegenwart und nicht vielmehr als politisches Leitmotiv angesprochen werden muß. So sehr vom Standpunkte des im ersten Abschnitt so nachdrücklich vertretenen Purismus' aus der Versuch begrüßt werden muß, festzustellen, ob in den beiden Völkerrechtsquellen, Vereinbarung und Gewohnheit, eine Grundlage für das Bestehen eines Rechtsinstitutes gefunden werden kann, und ob jene Formel nicht vielmehr nur als besonders typisches Beispiel einer Hinnahme von Autorenmeinungen an Rechtes Statt aufgefaßt werden muß, so wenig scheint mir doch das Ergebnis des Bonner Rechtslehrers, soweit es in concreto zu dieser Auffassung gelangt, zwingend zu sein. Denn wenn auch unzweifelhaft das Prinzip, von seiner besonders starken Zurückdrängung durch das positive Seekriegsrecht ganz zu schweigen, so zahlreiche und so wichtige Abbeugungen auch in Friedenszeiten erfährt, daß tatsächlich die Regel fast zur Ausnahme wird, so zeigt, neben der nachdrücklichen Betonung des Prinzips durch die Staaten [119]), doch schon allein — und dieses Beispiel mag genügen — die Tatsache einer rechtlichen Anerkennung von Küstengewässern, an deren Außenlinie, mag auch über die Ausdehnung jener bis heute keine völkerrechtliche Einigung erzielt sein, staatliche Machtbefugnisse ihr Ende erreichen, daß die hohe See nicht mehr, wie so häufig im Mittelalter, als „im Eigentum", moderner und juristischer ausgedrückt, als unter einer Staatsgewalt stehend, angesprochen werden darf. Ist dies aber nicht der Fall, so führt eine einfache Folgerung dazu, das hohe Meer als Niemandsgut oder Gemeinschaftsgut (res nullius oder res communis omnium) anzusehen, letzteres eine Unterscheidung, auf die hier einzugehen, der vorgesetzten Aufgabe nicht entsprechen würde und für die Feststellung des Bestehens einer rechtlichen Meeresfreiheit als belanglos zu gelten hat. Deren Inhalt ist im Frieden die umfassendste Ausnutzung

der Seewege zu Zwecken des Personen- und Güterverkehrs im Interesse von Weltwirtschaft und Welthandel, eine Ausnutzung, die nur insoweit eingeengt ist, als völkerrechtliche Bestimmungen allgemeiner Natur (man denke an Einschränkungen, die sich aus der Staatsgewalt in Küstengewässern, in Baien und Buchten ergeben) oder auf Grund von Abmachungen (zum Beispiel aus der Neutralisierung des Schwarzen Meeres von 1856—1871) oder aus völkerrechtlich erlaubtem Landesrecht (Küstenfischerei, Küstenfrachtfahrt, Quarantänemaßnahmen) ergeben, ihr entgegenstehen. Anders freilich in Kriegszeiten. Ergibt sich hier eine Erschränkung zunächst einmal daraus, daß das gesamte offene Meer (auch dies ist ein Beweis für seine Eigenschaft als Niemandsgut oder Gemeinschaftsgut) Kriegsschauplatz ist, d. h. daß auf ihm Kriegshandlungen vorgenommen werden dürfen, so weiter und besonders aus der Anerkennung der Institute Seebeute-, Blockade-, Konterbanderecht.

III.

Besteht eine Freiheit der Meere in dem oben umschriebenem Umfange, so fragt es sich, ob und in welcher Richtung von ihr als einem völkerrechtlichen Postulate von heute oder von morgen gesprochen werden kann. Ist erstere Frage unbedingt zu bejahen, so kann die zweite nicht einheitlich behandelt werden. Kann es sich bei der Ausgestaltung der Freiheit der Meere in Friedenszeiten nur um Beseitigung einiger weniger Schranken, beispielsweise um völkerrechtliche Anerkennung eines einheitlichen Begriffes der Küstengewässer, der Baien und Buchten und um gewisse hochbedeutsame prophylaktische Maßnahmen handeln (man denke an den Plan Englands, deutschen Schiffen das Löschen oder Kohlen in bestimmten Häfen zu verbieten), so steht bei der Frage der Meeresfreiheit im *Kriege* die Beibehaltung oder Abschaffung, der, wie Niemeyer sie einmal genannt, „unheiligen Dreieinigkeit" Seebeute-, Blockade-, Konterbanderecht in erster Linie zur Diskussion. Auch hier dürfte das Gleiche gelten, was oben von Sanktionen und Abrüstung gesagt worden ist. *Die Frage ist noch nicht nach jeder Richtung erörtert und geklärt.* Heute weniger denn 1907 im Haag, vor einem Jahrzehnt in London. Ist die II. Haager Friedenskonferenz, wie vor

allem die Londoner Seerechtskonferenz, zu keiner wirklichen Anerkennung der Meeresfreiheit im Kriege gelangt, so scheint mir, und ich befinde mich mit dieser Auffassung in guter Gesellschaft, vom Standpunkte Deutschlands aus betrachtet, heute weniger denn je die Möglichkeit gegeben zu sein, vor allem auf jene unheilige Dreieinigkeit zu verzichten. Das wird nicht deshalb gesagt, weil ich in der Tat der Meinung derjenigen bin, die, nach den traurigen Erfahrungen dieses Krieges nicht ohne Grund [120]), Zweifel daran hegen, ob Großbritanniens Wort in einer seekriegsrechtlichen Vereinbarung überhaupt Vertrauen geschenkt werden, und ob man es nicht für wahrscheinlich, ja gewiß ansehen dürfe, daß die englische Regierung sich in einem neuen Kriege mit demselben sprupellosen Zynismus über völkerrechtliche Abmachungen hinwegsetzen würde, wie wir es in diesem Weltkampfe erleben mußten. Hier könnte die geplante Gesamtmacht der Staaten, sofern man damit rechnen dürfte, sie in einem konkreten Falle auch gegen England mobil zu sehen, als Rechtshüterin erscheinen. Aber hier, wie bei der Annahme, daß England in Zukunft von einem rechtsbrecherischen Verhalten absehen würde, oder daß ein Seekrieg in Frage stände, an dem es als Neutraler, nicht als Kriegführender beteiligt wäre, ergeben sich starke Bedenken gegen eine Beseitigung oder Abbeugung jener drei Verneinungen des Privateigentums.

IV.

Wenn seit Aufkommen der Forderungen nach Meeresfreiheit im Kriege diese von vielen mit Aufgabe des Seebeuterechts identifiziert worden ist, so ist mit den Worten Triepels daran zu erinnern: „Seebeute, Konterbande und Blockade sind wie drei Klaviaturen eines Instrumentes, von denen man nach Belieben das eine oder das andere spielen kann, um immer denselben Klang zu erzielen. Man kann zur Not die Konterbande aufgeben, wenn man die Blockade beibehält, und man kann die Blockade wie die Seebeute beibehalten, wenn die Konterbande bleibt." In der Tat bedeutete die, in dem preußisch-amerikanischen Vertrage von 1785 praktisch verwirklichte, seitdem ein Jahrhundert lang, noch 1907 im Haag, von Preußen-Deutschland als völkerrechtspolitisches Postulat verfochtene Beseitigung

des Seebeuterechtes nur einen kaum merkbaren Schritt auf dem Wege zu wirklicher Meeresfreiheit im Kriege. Würde das Seebeuterecht allein beseitigt, d. h. lediglich das Verbot ausgesprochen, feindliche Handelsschiffe wegzunehmen, so würden Blockade- und Konterbanderecht noch vollkommen genügen, um Deutschland (und vom deutschen Standpunkte aus müssen wir an das Problem herangehen) gegenüber die Freiheit der Meere im Kriege als inhaltlose Phrase erscheinen zu lassen. Dies zumal, da doch beide Institute auf keinem Fall eine Besserstellung der feindlichen Handelsschiffe gegenüber den neutralen, gegen die sie bis jetzt gerichtet, einhalten können. Wir haben es seit 1914 praktisch erlebt, wie bedeutungslos das Verschwinden unserer Handelsflotte für die Durchführung der Meeresfreiheit gewesen ist! So begrüßenswert es auch an sich wäre, hätte der Bestand unserer bei Kriegsausbruch in fremden Gewässern oder auf hoher See befindlichen Schiffe rechtlich keine Einbuße erleiden dürfen, wobei noch zu beachten ist, daß England einen Teil dieser Schiffe unter dem von ihm entwickelten Gesichtspunkte der, Kriegsschiffen gleichgestellten, Hilfsschiffe oder als Träger von Konterbande wie als Blockadebrecher an sich gezogen oder vernichtet haben würde, so bedeutungslos wäre es doch für die Durchführung des gegen uns inszenierten Wirtschaftskrieges gewesen. Umgekehrt würde im Zeitalter des — selbst beschränkt gedachten — Unterseebootskrieges eine Beseitigung des Seebeuterechts für England eine im höchsten Maße erwünschte Hemmung gegnerischer Aktionsfreiheit bedeuten, da nicht so für uns, wie für jenes die Betätigung seiner Handelsflotte Lebensnotwendigkeit ist.

V.

Im Jahre 1907 hat England auf der II. Haager Konferenz die totale Abschaffung des Konterbanderechts in Vorschlag gebracht. Es muß den Vertretern der anderen Staaten als Verdienst angerechnet werden, daß sie den Pferdefuß sofort erblickt haben. Auch bei einer Annahme des besonders liberal und modern erscheinenden Vorschlages hätte England nichts riskiert. Sofern es sich nicht überhaupt unter Berufung auf die Kriegsraison oder sonstwie über die Beobachtung derartiger Abmachungen hinweggesetzt

hätte, würden ihm Seebeuterecht wie Blockade in Verbindung mit der anglo-amerikanischen Theorie von der „fortgesetzten Reise" immer noch genügende Mittel geliefert haben, die praktisch das Gleiche leisten konnten. Hätte ihm das Seebeuterecht die deutsche Handelsschiffahrt ausgeliefert, so hätte selbst die rechtsgemäße Blockade, bei der ja alles über See kommende für das feindliche Land bestimmte Gut wie Konterbande erscheint, noch leichter, ohne Unterscheidung im Grade der Konterbande, die Zufuhr von Waren jeder Art dorthin bei Anwendung jener Reisetheorie, die auf das entgültige Bestimmungsziel den Ton legt, auch über neutrale Häfen in beträchtlichem Umfange verhindert. Wie wenig es England ernst war, das Konterbanderecht nicht nur seinem Namen, sondern auch seinem Inhalte nach zu beseitigen, zeigte sein auf derselben Londoner Konferenz gestellter Antrag, als Hilfskriegsschiff jedes Handelsschiff zu definieren, das zur Beförderung von Seeleuten, Kriegsmunition, Heizmaterial, Lebensmitteln, Waren und anderem Bedarf einer Flotte verwendet werde, sofern ihm die Verpflichtung obliege, den direkten oder indirekten Marschbefehlen seiner Kriegsflotte Folge zu leisten. Die Annahme dieses Antrages hätte Großbritannien das Recht gesichert, jedes neutrale Schiff anzuhalten, zu untersuchen und unter der Behauptung als Kriegsschiff, daher ohne Möglichkeit der Reklamation vor einem Prisengerichte, zu beschlagnahmen, daß die Ladung für den Bedarf der feindlichen Flotte sei. Es hat viel Wahrscheinlichkeit für sich, wenn Triepel (aaO. S. 18) sich dahin ausspricht: „Wie die Dinge liegen, ist nicht die geringste Aussicht vorhanden, daß das Institut des Konterbanderechts jetzt oder später aus dem Kriegsrechte völlig verschwinden werde. Kein Kriegführender wird sich das Recht nehmen lassen, die Zufuhr mindestens von Kriegsmaterial, also von sogenannter absoluter Bannware, an seinen Gegner nach Möglichkeit zu verhindern. Selbst wenn es gelänge, später einmal den Begriff der relativen Konterbande zu streichen, so würde es doch schon wegen der ständigen Veränderung der Technik des Krieges niemals möglich sein, eine abschließende Liste der absoluten Konterbande aufzustellen."

VI.

Mit dieser Auffassung ist auch die Frage einer Beseitigung der Handelsblockade, d. h. also der durch Kriegsschiffe aufrechterhaltenen Absperrung feindlicher oder vom Feinde besetzter Küstenstriche, Häfen und Flußmündungen vom Seeverkehr, mag man nun eine Beseitigung der Blockade allein oder verbunden mit dem Seebeuterecht, denken, beantwortet. Wenn und solange die Konterbande besteht, ist ein Verzicht auf jene Institute und zwar, soweit die Blockade in Frage steht, ein ausdrücklicher Verzicht auf jede, echte wie verschleierte Blockade, ebenso ein Schlag ins Wasser, wie die Preisgabe des Konterbanderechts ohne Streichung von Blockade- und Seebeuterecht für die Frage der Meeresfreiheit zu praktischer Bedeutungslosigkeit herabsinkt. Schon mehrere Jahre vor dem Krieg hatte sich Earl Loreburn dahin geäußert: „Das Konterbanderecht kann so angewendet werden, daß es den neutralen Handel fast ganz unterdrückt und die gleiche Wirkung wie eine Blockade erzielt, ohne das Wagnis und ohne die Anstrengung, die die Verwendung einer genügenden Streitmacht erfordert." Ist das schon durch den russisch-japanischen Krieg erwiesen worden, so hat es der gegenwärtige bis zur Evidenz gezeigt. So bleibt nur eine Möglichkeit: Es ist die gleichzeitige Abschaffung aller drei Mittel überhaupt und das Verbot von Surrogaten, wie sie England in diesem Krieg so zahlreich aufgebracht hat. Das liegt in der Richtung der Wilsonschen Formel, die nach dem „Manchester Guardian" vom 10. Januar lautet: „Vollkommene Freiheit der Schiffahrt auf dem Meere außerhalb der Küstengewässer im Krieg und Frieden mit Ausnahme jener Meere, die ganz oder teilweise durch internationale Handlungen zum Zwecke der Erzwingung völkerrechtlicher Verträge von grundgesetzlichem Charakter (international covenants) geschlossen werden." Das besagt, wenn man unter international covenants den ja von dem amerikanischen Präsidenten geforderten völkerrechtlichen Grundvertrag des Weltstaatenbundes verstehen darf, nichts anderes als eine Einschränkung der Meeresfreiheit zur Durchführung eines Wirtschaftskrieges zum Zwecke der Erzwingung völkerrechtlicher Verpflichtungen. Wie schon Nippold, so

hat hier Wilson den engen Zusammenhang zwischen einem institutionellen Wirtschaftskrieg und dem Problem der Meeresfreiheit richtig erkannt. In der Tat hängt die Durchführung eines Wirtschaftskrieges von der Anerkennung zum mindesten des Blockade- und Konterbanderechtes ab, sobald ein Staat mit Meeresküsten in Frage steht. Müßte also hier schon das Prinzip eine ganz erhebliche Einschränkung erleiden, die natürlich auch dann Platz zu greifen hätte, wenn aus irgend welchen Gründen der Wirtschaftskrieg in den militärischen übergeleitet würde, so stellt der Krieg mit mindestens Konterbande und Blockade auch in den Formen des Rechts, d. h. in den Formen aus der Zeit vor dem Weltkrieg, einen so wesentlichen Bestandteil der Kriegführung überhaupt dar, daß man kaum damit rechnen darf, schon in absehbarer Zeit, wenn überhaupt, Staaten darauf verzichten zu sehen. Hier berührt jenes sich aufs engste mit dem Problem der Abrüstung. Denn wie eine solche zur See jenen Negationen des Privateigentums in ihrer Durchführung erhebliche Schranken ziehen würde, so würde umgekehrt die Beseitigung dieser den Staaten ein gut Teil Anreizes nehmen, kostspielige Flotten zu unterhalten.

Erscheint es wegen des Zusammenhanges mit dem institutionellen Wirtschaftskrieg dringend geboten, das Problem der Meeresfreiheit im Kriege nicht ohne die Sanktionsfrage zu behandeln, so wird wegen der zuletzt betonten Wechselbeziehung eine Untersuchung im Rahmen des Abrüstungsproblemes sich als unbedingt notwendig erweisen. Und daraus wiederum folgt die Zurückstellung der Erörterung auf eine spätere Zeit. Mehr als irgendwo gilt hier aber — und das rechtfertigt diese Vertagung noch ganz besonders — nach den Erfahrungen des Weltkrieges eine peinlich genaue Betrachtung der Für und Wider auf nationaler Basis, mehr denn irgendwo gilt hier die Warnung: Videant consules, ne quid detrimenti res publica capiat!

VII.

Das Problem der Meeresfreiheit im Kriege erschöpft sich nicht in seinen drei Hauptnegationen: Seebeute-, Blockade- und Konterbanderecht. Das Visitationsrecht, die Behandlung der feindlichen Briefpost, der Postdampfer, die Freiheit der unterseeischen Kabel, die Verseuchung des hohen

Meeres durch Minen, wie die Erklärung der offenen See zu besonders potenzierten Gefahrzonen („Sperrgebieten"), mag man diese juristisch [121]) auffassen wie man will, gehören nicht minder hierher, wie das besonders wichtige und besonders aktuelle Postulat einer Neutralisierung von Meerengen und Kanälen [122]). Ist letztere Forderung aus militärischen Gründen nur im Zusammenhang mit dem Sanktionsproblem realisierbar, soweit es sich nicht überhaupt erst um die Definierung juristisch zweifelhafter Begriffe handelt — das ganze Meerengenproblem ist noch heute, wie wenige, mit Lücken durchsetzt, die der Ausfüllung harren — so sind jene zum Teil sowohl unter rein militärischen Gesichtspunkten, besonders dem der Seekampfmittel, wie als Teile des Wirtschaftskrieges zu betrachten. Auch sie sind heute noch nicht verhandlungsreif, und es fragt sich — und van Calker, Triepel, Stier-Somlo sind dieser Ansicht —, ob man nicht nach den Erfahrungen des Weltkrieges in Zukunft überhaupt oder wenigstens insoweit von einer völkerrechtlichen Normierung des Krieges absehen soll, als eine solche nicht aus anderen Gesichtspunkten, also insbesondere dem eines eventuellen institutionellen Wirtschaftskrieges, sich als notwendig erweist. Es verdient Erwähnung, daß Burckhardt (S. 117) seinen gehaltvollen Aufsatz mit den Worten schließt: „Vielleicht ist es leichter, Garantien gegen die Wiederholung der Kriege zu schaffen, als das Kriegsrecht zu ordnen und die Rechte der Kriegführenden mit denen der Neutralen auszugleichen. Dann unternehme man jene fruchtbarere Arbeit. Gelingt sie aber nicht und muß mit zukünftigen Kriegen noch gerechnet werden, so wird man durch eine bloße Umbildung der bestehenden Institute des Seeprisenrechts zu keinem brauchbaren Ergebnis gelangen. Das scheint mir der gegenwärtige Krieg zu beweisen. Es muß ein neues Recht geschaffen werden."

In der Tat, zwischen den beiden Polen: kein zwischenstaatliches Seekriegsrecht oder großzügige Schaffung eines neuen, liegt die Zukunft.

Vierzehnter Abschnitt

Rückblick und Ausblick

„Gegenwartsfragen des Völkerrechts" sollte diese Schrift behandeln. In dieser Fassung lagen die gewollten Schranken der Darstellung. Nur die wichtigsten [123]) Fragen der Gegenwart durften Beachtung finden und nur Fragen von heute. Zwanglos ergab sich die Gliederung an der Hand der Programmpunkte leitender Staatsmänner des Weltkrieges. Nicht jene alle konnten als wirkliche Tagesprobleme erkannt werden. Notwendig mußte in letzter Linie subjektive Auffassung maßgebend sein. So haben manche Fragen, eben weil sie materiell erst als solche einer ferneren Zukunft aufgefaßt wurden, die Schwierigkeiten nur eben aufzeigende oder selbst nur andeutende Erwähnung gefunden. Das gilt vor allem von dem Abrüstungsproblem. Aber auch von der Meeresfreiheit im Kriege. Es entsprach dies ebenso sehr der Absicht der Arbeit, wie der in dem einleitenden Abschnitt theoretisch verfochtenen Zielsetzung jeglicher Völkerrechtskodifikation. So scheinen Teile der Arbeit, die konkrete Friedensfragen behandeln, umfangreicher gediehen im Verhältnis zu anderen, denen für die Geschicke der Völker ungleich höhere Bedeutung zukommt. Der Wunsch des Verfassers, zu allem und jedem Eigenes beizutragen, mußte zurücktreten vor der größeren Aufgabe, da zu schweigen oder nur die Schwierigkeiten skizzenhaft anzudeuten, wo kodifikatorische Arbeit heute noch nicht einsetzen darf. Der Jurist darf sich durch augenblickliche Stimmungen nicht den Blick trüben lassen. *Heute* lechzen alle Völker nach *sofortiger* Schaffung einer Rechtsordnung, die den Frieden verbürgen soll. Aber es hilft kein Vertuschen: So wenig unsere Generation imstande ist, die Jahrhunderte auszufüllen vermögenden Geschehnisse der letzten drei Jahre zu erfassen und zu umfassen, so wenig kann sie heute schon unbefangen zu Fragen mit *den* Perspektiven entscheidend Stellung nehmen, die eine Reihe von Tages-

problemen eröffnen. Glatte Ablehnung von Heuteideen wäre ebenso von Übel wie bedingungslose Annahme. Das muß, wie es erkannt ist, offen herausgesagt werden. Hierin liegt keine absolute Resignation: Verzicht auf sofortige Ergebnisse ist nicht gleichbedeutend mit Verzicht auf Arbeit, und sei es auch nur Vorarbeit bescheidenster Art. Oft getadeltes, aber, wie der Weltkrieg gelehrt, doch wohl nur aus nüchterner Realpolitik heraus geborenes Zögern in den Jahren 1899 und 1907 hat der deutschen Reichsregierung politisch Schaden gebracht. Der Schaden würde vergrößert, wollte sie sich einer ernsten, gewissenhaften Erörterung der großen hier behandelten Probleme daheim wie in der Staatengemeinschaft — non ut aliquid fieri videatur, sed ut aliquid fiat! — entziehen. Einer Prüfung, die von nationalem Internationalismus erfüllt sein muß, d. h. von der tiefwurzelnden Überzeugung, daß das Staatswohl, das höchste Leitmotiv jedes Staatshandelns, Sozialibilität, Durchdringung mit Völkerrechtsgeist, verlangt, die den einzelnen Staat als Teil eines großen Ganzen in der Staatenfamilie erscheinen läßt. Wie aber auch in der Familie normaler Weise kein Mitglied seine Unabhängigkeit und Selbständigkeit in einem höheren Maße aufgeben soll, als es das Wohl der Gesamtheit verlangt, so darf auch die Zugehörigkeit zur Staatenfamilie keine Preisgabe des eigenen staatlichen Ichs bedeuten. In der unendlich schwierigen, anationalem Kosmopolitismus' abgewandten Versöhnung des Nationalismus mit dem Internationalismus liegt die Aufgabe unserer Generation, der Staaten wie vor allem der Einzelnen. Ein Rechtsgebäude ohne dieses Fundament ist wie schillerndes Eintagswerk, das dem Zusammenbruch bei dem ersten Windstoß ausgesetzt bleibt, der darüber hinstreicht. Organische Entwicklung allein vermag nicht den ewigen, wohl aber einen Dauerfrieden auf Erden heraufzuführen, dem das heiße Sehnen aller derer gilt, die im Interesse des eigenen Volkes wie der Menschheit überhaupt eine furchtbarere Wiederkehr der furchtbaren Gegenwart möglichst auszuschließen wünschen.

Anmerkungen

1) Staaten und nur diese sind Subjekte des Völkerrechts. Nie und nimmer kann ein Angehöriger eines Staates aus einem Völkerrechtssatz irgendeinen Anspruch gegen einen anderen Staat geltend machen, da die Sätze des Völkerrechtes nur die Staaten berechtigen und verpflichten, für die sie Gültigkeit besitzen. Ob das einzelne Individuum einen Anspruch gegen seinen Staat auf Durchsetzung eines zu seinen, des einzelnen, Gunsten bestehenden Anspruchs seines Staates gegen einen fremden Staat hat, beurteilt sich nach Landesrecht. Vgl. z. B Art. 3 der Reichsverfassung. — Siehe hierher besonders Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 1899, S. 20, 21, Heilborn, System des Völkerrechts 1896, S. 58. 64, Anzilotti, Teoria generale della responsabilità dello Stato, 1902, S. 113 und Corso di diritto internazionale, I, 1914, S. 241, Anſaldi, Studi di diritto internazionale 1914, S. 241.

2) Vgl. Salmond, Jurisprudence, 5th ed., 1913, S. 55.

3) Darauf wird noch später einzugehen sein.

4) Vgl. hierher z. B. Ullmann, Völkerrecht, S. 8, Heilborn, Grundbegriffe des Völkerrechts 1912, S. 16 ff., Lammaſch, Das Völkerrecht nach dem Kriege, 1917, S. 61 ff. — Auf die Feinheiten der Streitfrage kann hier natürlich nicht eingegangen werden.

5) Lammaſch a. a. O. S. 70.

6) So manche Ausführungen selbst bekannter Juristen erinnern an das, was vor bald 250 Jahren Wicquefort geschrieben (Wicquefort, l'Ambassadeur in unsere Hochteutsch Sprach übersetzt von Sauteren 1682, S. 567): „Daß diejenigen Richter . . . sich nicht allein an den kaiserlich beschriebenen Rechten, davon sie Profession zu machen pflegen, als auch wider das Völkerrecht, worinnen sie nicht viel (zu) vergessen haben, gröblich anstoßen.“ Vgl. auch Woolsey, Introduction to the study of International Law, 1879, § 231 der Kenntnis des Völkerrechts von jedem gebildeten Menschen als verantwortlichem Mitgliede der politischen Gesellschaft verlangt; Bulmerincq, Völkerrecht, 1889, S. 779 ff., Suarez, Tratado de derecho internacional público I, 1916, S. I—VIII.

7) Pazifismus hat an sich mit dem Völkerrecht gar nichts zu tun. Der Pazifismus ist eine politische Richtung — vgl. Niemeyer, Aufgaben künftiger Völkerrechtswissenschaft, 1917, S. 3 —, deren Anhänger sich in allen Kreisen finden, also auch Völkerrechtler zu ihren Mitgliedern zählen können. Beziehungen des Pazifismus sind, von diesem Zusammenhange (abgesehen der an sich nicht anders geartet ist, wie die Zugehörigkeit zu irgend einer politischen Partei) aber insofern vorhanden, als von pazifistischen Kreisen vielfach Anregungen ausge-

gangen sind, die, zu völkerrechtspolitischen Forderungen erhoben, zum Teile die Schaffung von Völkerrechtssätzen erheblich beeinflußt haben. So geht die Ausbildung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu großem Teil auf pazifistische Anregungen zurück. Solche dürfen von der Völkerrechtswissenschaft dankbar akzeptiert werden, wenn sie auf dem Boden der Wirklichkeit bleiben. Das ist bis auf den heutigen Tag vielen Pazifisten deshalb nicht gelungen, weil sie sich an praktisch im Endziel oder im Mittel nicht durchführbare Ideen angeklammert haben, und ohne Kenntnis des Völkerrechts an ihre theoretische Verfechtung herangetreten sind. (Von sonstigen Strömungen, wie sie in jeder Partei vorkommen, und die in diesem Weltkrieg zu unerfreulichen Auswanderungen angesehener Pazifisten und deren Angriffen auf das eigene Vaterland geführt haben, kann, weil es sich um Ausnahmeerscheinungen handelt, hier abgesehen werden.) Es ist darum von der Völkerrechtswissenschaft mit besonderem Dank anzuerkennen, daß das während des Krieges im Haag entstandene Comité pour une paix durable sich bei der Prüfung der einzelnen von ihm behandelten Fragen an Autoritäten auf den einzelnen Gebieten gewandt und als Ergebnis Berichte vorgelegt hat, die fast durchgehends auf dem Boden der Wirklichkeit bleiben, unter allen Umständen aber diskussionsfähig sind. Bei solcher Mitararbeit — auch das Fabian Research department muß hier rühmend erwähnt werden — und durch Anbahnung internationaler Verständigung und internationalen Verständnisses, also durch Schaffung einer Völkerrechtsatmosphäre, durch Versöhnung des Nationalismus mit dem Internationalismus auf nationaler, nicht kosmopolitischer Basis — vgl. übrigens Niemeyer a. a. O. S. 22 ff. — nach dem Kriege, kann der Pazifismus der Völkerrechtstheorie und seinen Praktikern gewiß nur willkommen sein. — Beachtlich Laun, Das Nationolitätenrecht als internationales Problem, 1917, S. 15 ff

8) Dieser Vergleich enthält auch einen Schlüssel für die unzweifelhaft bestehende Mangelhaftigkeit des geltenden Kriegsvölkerrechts: Denn während die Ausnahmegesetze für den Krieg in der Regel nur allgemeine Richtlinien zu geben bestrebt sind und, von der richtigen Auffassung ausgehend, daß die meisten Normen erst unter dem Ausnahmezustand, entsprechend dem jeweils hervortretenden Bedürfnis, geschaffen werden können, den Behörden gewisse umfassende Befugnisse zum Verordnungsrecht ad hoc schaffen sollen, weil sich eben vor einem Krieg nur schwer absehen läßt, was sich als juristisch normirungsbedürftig erweisen wird — vgl. dazu Strupp, Deutsches Kriegszustandsrecht 1916, S. 109 — hat man für das Gebiet des im Kriege geltenden zwischenstaatlichen Rechts auch dort die militärische Gewalt einzuengen gesucht, wo man noch gar nicht absehen konnte, ob und in welchem Umfange überhaupt in praxi Fesseln für jen geschaffen werden durften. Vgl. hierher auch Heilborn, Grundbegriffe des Völkerrechts, 1912, S. 25, Bornhak, Der Wandel des Völkerrechts, 1916, S. 7, Rapisardi-Mirabelli, Il significato della guerra nella scienza del diritto internazionale, 1910, passim.

9) Vgl. hierher Strupp, Internat. Verwaltungsgemeinschaften in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts III, 1914, S. 735 ff., Diena, Principi di diritto internazionale I, 1914, S. 317 ff., de Olivart, Tratado de derecho internacional público II, 1903, S. 140 ff., 1911, Rapisardi-Mirabelli, Il diritto internazionale administrativo e le grande Unioni fra gli Stati, 1907, Suarez, Tratado de derecho international público I, 1916, S. 343 ff., Lammasch a. a. O. passim.

10) Nicht jede Übung beruht auf einer Völkerrechtsüberzeugung. Wenn das Deutsche Reich im Wege der Wiedervergeltung eine Reihe von völkerrechtswidrigen Maßnahmen der Entente dieser gegenüber nachgeahmt hat, so ist das erlaubte

Repressalie, aber nicht Anerkennung der Bildung neuer Sätze des Völkerrechts. Unrichtig Eltzbacher, Totes und lebendes Völkerrecht, und dagegen Strupp, Zeitschrift für Internationales Recht, Bd. 26, S. 479 ff. Über Gewohnheitsrecht und Vereinbarung im Völkerrecht vgl. namentlich Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899 (grundlegend), Oppenheim in Zeitschrift für Internationales Recht 25. S. 251 ff., Schön im Arch. f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, 1915, S. 287 ff., Cavaglieri, La consuetudine giuridica internazionale, 1907, Anzilotti in Rivista di diritto internazionale I, 40 ff., Corso di diritto internazionale, 1912, S. 25 ff., Diena, I trattati internazionali nel diritto costituzionale I, 1906, S. 10 ff., Principi di diritto internazionale, 1914, S. 14 ff.

11) Darüber s. die Lehrbücher des Völkerrechts. Von weiteren Autoren erkennt neuestens wieder Marino, Corso di diritto internazionale publico, I, 1917, S. 58 ff. ein „diritto internazionale razionale" als selbständige Rechtsquelle neben dem richtig in Vereinbarung und Gewohnheit geschiedenen diritto internazionale positivo an. — Selbst der Amerikaner Reinsch, der einer Rechtsgemeinschaft angehört, die noch immer in größtem Maße Rechtsquelle und Indizien für solche verwechselt, hat sich gegen jene sogenannten Rechtsquellen gewandt, die keine sind. Vgl. Precedents and codification in international law (Heft 12 der Sammlung der American Society für Judicial Settlement of International Disputes May 1913) S. 14: „Nothing is so calculated to damage its authority as to set forth as laws things which at best might be qualified as well-considered aspirations. The science ought strictly to distinguish between law, c. e. that which is actually accepted by the community of nations as obligatory practice, or the mode of action followed by one or several states with respect to international matters, and relations and aspirations or views and theories supported with more or less uathority as desirable additions to international law."

12) Über die Allbeteiligungsklausel vgl. die Zusammenstellung der Meinungen in meinem Aufsatz in der Zeitschr. f. Internationales Recht, Bd. 26, S. 486, Fußnote 1.

13) Beispiele hierfür sind die schon zitierte Schrift Eltzbachers (vgl. Note 10) und die Publication von Schultze, der sogenannte Verständigungsfriede im Lichte des Völkerrechts, auf die noch im Texte zurückzukommen sein wird. Vgl. dazu die treffenden Bemerkungen von Paul S. Reinsch in Proceedings of the American Society of International Law, 1910, S. 37: „One of the most serious hindrance to the development of a clear and authoritative international law has been this intermingling of political and legal considerations . . . No jurist should treat as law, about which political controversy still rages. It should be frankly admitted that the legal character of such principles is not as yet established."

14) Lieber entwarf die 1863 erschienenen Instructions for the government of armies of the United States in the field die die spätere internationalrechtliche Regelung des Landkriegsrechts beeinflußt haben. Siehe über ihn Nys im American Journal of International Law V, 1911, S. 48 ff.

15) Bluntschli, das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt, 3. Aufl., 1878, ist, so wertvoll es als Lehrbuch und als Sammlung von Postulaten für Laien ist, eben wegen dieser seiner Natur gefährlich.

16) Dudley-Field, Draft outlines of an international code 2 ed. 1876.

17) Fiore, Il diritto internationale e la sua sanzione juridica, 5 ed. 1915.

18) Von sonstigen Privatkodifikationen verdient eigentlich nur Bentham, principles of international law 1786 ff. Hervorhebung (deutsch von Kraus 1915). Was sonst geleistet worden ist, muß mit Ausnahme von Leone Levis, International Law 2 ed. 1898 als teils wertlos, teils direkt schädlich bezeichnet werden (für die meisten gilt beides). Zu nennen wäre hier Domin-Petrushevez, Précis d'un code de droit international, 1861, der das Völkerrecht in 175 Artikeln wenigstens juristisch behandelt, das vom Berner Friedensbüro 1906 preisgekrönte Werk Duplessix, la loi des nations, eine stark utopistische Publikation, das ungeheuerliche Buch Internoscias, Nouveau code du droit international, 1910, eine Zusammenfassung von 5657 wirklichen, angeblichen und geforderten Sätzen des Völkerrechts in Paragraphenform auf 1003 Seiten, das, völlig wertlos, nur den darauf verwendeten Bienenfleiß bedauern läßt. Juristisch ist der vielgenannte Code Arnaud, 1910—1913. Literaturgeschichtliches bei Nys in Revue de droit international et de législation comparée 2 série VI, 1904, S. 205 ff. und in American Journal of International Law V, 1911, S. 877 ff., Roszkowski in Revue de droit international et de législation comparée XXI, 1889, S. 522 ff.

19) Vgl. Rolin-Jaequemyns in Revue du droit international et de législation comparée IX, 147: „. . . la codification du droit international doit être comme un endiguement progressif des parties mêmes contre les flots de l'arbitraire". Siehe auch Fedozzi in Rivista di diritto internazionale IX, 1915, S. 69: „. . . il progresso, per essere reale e duraturo, deve essere lento e ben maturato et che più che inutile è dannoso è il porre norme, che gli Stati non siano sicuri di poter osservare in ogni evenienza. Sarà già un buon risultato, se la tremenda conflagrazione a cui assistiamo, indurrà gli Stati a usare un metodo più cauto nella posizione della norme regolatrice dei loro rapporti salvando cosi il diritto internazionale da un discredito funesto"

20) Richtig Alvarez, la grande guerre européenne et la neutralité du Chili 1915, S. 16: „Le droit des gens et la politique internationale ne doit pas immobiliser la vie des nations ni se désintéresser des problèmes vitaux de celles-ci."

21) Die Unterscheidung zwischen Mitwirkungsrecht und Teilnahme aus Courtoisie der Verhandelnden mit beratender Stimme ist hochwichtig. So haben Bulgarien, Rumänien, Griechenland auf dem Berliner Kongreß 1878 in den sie betreffenden Angelegenheiten ihre Meinung äußern dürfen, also votum consultativum besessen. Vgl. Noradounghian, Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman. IV 9 ff., 16 ff. Ein — wenn auch beschränktes — Mitwirkungsrecht in der Aalandsfrage ist in Brest-Litowst Schweden zugestanden. Ob es sich freilich hier um ein Recht handelt, ist zweifelhaft. Wer — wie z. B. Stael-Holstein in Revue Politique Internationale 1916 Dezemberheft — ein 1856 für Schweden begründetes Recht zu Gunsten eines Dritten annimmt (anders Strupp Zeitschr. f. Völkerrecht IX, 485 ff.) wird das bejahen. Wie weit das Mitwirkungsrecht der Westmächte (Frankreich, England, Italien) an der Meerengen- und Donaufrage in Betracht kommt, hängt von der Beantwortung der Vorfrage ab, ob die für jene maßgeblichen Vorschriften juristisch auf Staatsverträgen politischer Natur beruhen (und wenn, ob sie dann im Verhältnis der Kriegsgegner aufgelöst sind), oder ob es sich um echte Vereinbarungen handelt. Damit wird rechtlich ein berühmter wissenschaftlicher Streit mit aktueller, praktischer Bedeutung versehen (über diesen grundlegend und unerreicht Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899. In seinen Spuren wandelt die neuere italienische Schule namentlich Anzilotti, Ansaldi, Diena, Donati). — Es verdient angemerkt zu werden, daß Preußen, obwohl nicht Teilnehmer am Krimkrieg, an den Pariser Friedens-

verhandlungen mit votum decisivum teilgenommen hat. Vgl. Präambel zum Pariser Frieden vom 30. März 1856: „Leurs Majestés l'Empereur des François, l'Empereur d'Autriche, la Reine des Royaumes-Unis de la Grande-Bretagne et d'Irlande, l'Empereur de toutes les Russies, le Roi de Sardaigne, et l'Empereur des Ottomans, considérant que dans un intérêt européen, Sa Majesté le Roi de Prusse . . . devoit être appelée à participer aux nouveaux arrangements à prendre . . . l'ont invitée à envoyer des Plénipotentiaires au Congrès."

22) „Annexionserklärungen" ohne rechtliche Wirkungen haben bekanntlich die Engländer im Burenkrieg 1900 (vgl. Strupp Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts II, S. 76) wie Italien im Kriege um Tripolis (Strupp a. a. O. Ergänzungsheft I) abgegeben. Gegen ihre rechtliche Zulässigkeit auch z. B. Coleman Philippson termination of war and treaties of peace, 1916, S. 20.

23) Strupp, Urkunden I, 198.

24) Ebenda S. 222.

25) Der sogenannte Verständigungsfriede im Lichte des Völkerrechts, 1918.

26) Ghillany, diplomatisches Handbuch I, 182.

27) Strupp, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts II, 9 Note 4. „Kontributionslose" Frieden waren auch z. B. der Friede von Zürich (1859) zwischen Frankreich und Österreich, von Paris (1898) zwischen der Union und Spanien, von Prätoria (1902) zwischen Großbritannien und den Burenstaaten, von Portmouth (1906) zwischen Rußland und Japan, von Lausanne (1912) zwischen Italien und der Türkei und die Balkanfrieden von 1913.

28) Vgl. hierzu Schätzel der Krieg als Endigungsgrund von Verträgen, 1911, und die Verhandlungen des Institut du droit international 1910, 1912, Annuaire XXIII, 251 ff., XXIV, 200 ff., XXV, 611—650 und dazu (kritisch) Strupp im Archiv des öffentl. Rechts 31, S. 600 ff. Ein besonders wertvolles Beispiel für die Ermittelung der Rechtslage wenigstens bei Vereinbarungen bietet die Fortdauer der Funktionen des Internationalen Ackerbauinstituts in Rom. Siehe dazu Lammasch, Das Völkerrecht nach dem Krieg, 1917, S. 33 f.

29) Frankfurter Ztg., vom 25. I. 1918. 2. Morgenblatt.

29 a) Vgl. hierher Coleman Philippson termination of war and treaties of peace 1916, S. 170 ff.

30) Instructiv Wehberg Kommentar zu dem Haager Abkommen betr. die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten 1911, S. 110—115.

31) de iure belli ac pacis 1. II, cap. 6, § 4.

32) Allg. Staatslehre, III. Buch, 5. Kap., S. 281.

33) Procès-verbal de l'Assemblée nationale t. LXX, Nr. 762, Appendice.

34) Précis du droit des gens S. 157.

35) Vgl. Mancini, Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti (1851) p. 34: „Questo e indubitato che l'unità dal linguazzio manifesta l'unità della natura morale di una nazione" Herrnritt (Zitat 43), S. 20 ff., vorzüglich neuestens Eduard Blocher, Das sogenannte Nationalitätenrecht 1918, lehrreich Gabrys, Les problèmes des nationalités et la paix durable, 1917, 21 ff., 27 ff., ein Buch das viel Richtiges enthält, aber das Nationalitäten„recht" (d. h. auch hier wieder: Postulat eines Rechts) maßlos überspannt. Vgl. besonders S. 71 ff., Sztern die Lösung der Nationalitätenfrage, 1917.

36) Sehr richtig sagt Blocher a. a. O. S. 23: „Diese Nationalitäten-

fragen sind überhaupt der Tummelplatz aller Faselhänse, Wichtigtuer und Geschichtsfälscher."

37) Vgl. außer den meisten völkerrechtlichen Lehrbüchern namentlich Felix Freudenthal die Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen 1891, Störck Option und Plebiszit bei Eroberungen und Gebietszessionen 1879, Gérardot, Die Optionsfrage in Elsaß-Lothringen, 1913, Wehberg, Plebiszit und Optionsklausel 1915, siehe auch Costes, des cessions de territoires 1914, S. 131 ff.

38) Vgl. z. B. den Ryswiker Friedensvertrag vom 20. X. 1697 (Strupp Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts I, 27) Art. XVII: „Liberum tamen maneat omnibus et singulis ejus Urbis et appartinentiarum Incolis cujuscunque conditionis sint qui emigrare voluerint inde domicilium alia quocunque libuerit, una cum mobilibus bonis sine ullo impedimento detractione aut exactione, intra annum a ratihabita Pace, post quinquennium vero praestandis secundum conditiones in ejusmodi casibus illic olim usitatas transferre, immobilia vero aut vendere aut retinere, et per se, vel per alios administrare."

39) Vorbildlich war für neuere Abmachungen der Friedensvertrag vom 10. November 1859 (Strupp, Urkunden I, 271) Art. XII: „Les sujets lombards, domiciliés sur le territoire cédé par le présent Traité jouissent, pendant l'espace d'un an à partir du jour de l'échange des ratifications, et moyennant une déclaration préalable à l'autorité compétente, de la faculté pleine et entière d'exporter leurs biens meubles en franchise de droits et de se retirer avec leurs familles, dans les Etats de Sa Majesté Impériale et Royale Apostolique, auquel cas la qualité de sujets autrichiens leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles sur le territoire de la Lombardie.

La même faculté est accordée réciproquement aux individus originaires du territoire cédé de la Lombardie, établis dans les Etats de Sa Majesté l'Empereur d'Autriche. . . .

39a) Es ist nicht ohne Interesse darauf hingewiesen, daß England und Amerika sich allzeit gegen das Plebiszitprincip ausgesprochen haben. So sagte Lord Salisbury einmal im Oberhaus: „the plebiscite is not among the traditions of this country". Vgl. Philippson (Zitat Nr. 22), S. 284, 285.

40) Vertrag vom 13. Juli 1878 (Strupp Urkunden I, 220) Art. 61: La Sublime Porte s'engage à réaliser sans plus de retard les améliorations et les réformes qu'exigent les besoins locaux dans les provinces habitées par les Armeniens et à garantir leur sécurité contre les Circassiens et les Kurdes.

41) A. a. O. Art. 44: „En Roumanie le distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics fonctions et honneurs ou l'exercice de différentes professions et industries dans quelque localité que ce soit."

42) Vgl. z. B. den belgisch-türkischen Frieden vom 16./29. September 1913 Art. 8: „Les sujets bulgares musulmans de tous les territoires de la Bulgarie jouiront des mêmes droits civils et politiques que les sujets d'origine bulgare. Ils jouiront de la liberté de conscience, de la liberté et de la pratique extérieure du culte. Les coutumes des Musulmans seront respectées. Le nom de Sa Majesté impériale le Sultan, comme Khalife, continuera à être prononcé dans les prières publiques des Musulmans. Les communautés musulmanes constituées actuellement ou qui se consitueront à l'avenir, leur

organisation hiérarchique, leurs patrimoines seront reconnus et respectés, elles reléveront sans entraves de leurs chefs spirituels." Art. 8—13 enthalten weitere eingehende Vorschriften. Entsprechend griech.-türk. Friedensvertrag vom 1./14. November 1913, Art. 10 ff., serbisch-türk. Friedensvertrag Art. 5 ff. (Revue générale de droit interational public Bd. 21 doc. S. 19 ff.)

43) Ich vermag in voller Anerkennung und Würdigung des — namentlich auf Antrag Rudolf v. Launs (vgl. dessen Schrift „das Nationalitätenrecht als internationales Problem" 1917) gemilderten — Entwurfes „d'un traité international relatif aux droits des minorités nationales", wie er in sorgsamer Arbeit von der 2. Studienkommission der organisation centrale pour une paix durable unter Vorsitz des bekannten norwegischen Historikers Koht (vgl. dessen Rapport, erschienen Oktober 1917 im Haag) ausgearbeitet worden ist, die ihm zugrundeliegende Idee einer staatsvertaglich festgestellten Normativbestimmung für die Minoritäten aus den Gründen des Textes nicht zu begrüßen. Es liegt, wie schon gesagt, im wohlverstandenen eigenen Interesse moderner und moderndenkender Staaten, ihren nationalen Minderheiten eher mehr zu gewähren, als was der Entwurf des Comités fordert — das ist vielfach in Österreich der Fall: vgl. Herrnritt Nationalität und Recht 1899, die Sammlung von Verhandlungen der Wiener Juristischen Gesellschaft (die Länderautonomie, 1917) sowie die Sammlung der einschlägigen Gesetze bei Bernatzik das österreichische Nationalitätenrecht, 1917 — aber man darf das nicht zum Gegenstande einer völkerrechtlichen Pflicht machen. Nicht, weil die zwischenstaatlichen iuris vincula dadurch vermehrt werden, wohl aber weil alles vermieden werden muß, um neue Fälle erlaubter oder möglicherweise erlaubter Interventionen zu schaffen. Diese Gefahr wird durch die praktisch unmögliche Forderung eines internationalen Gerichtshofes mit Klagerecht (Prozeßfähigkeit) der Minoritäten nicht gebessert, wie sie die III. internationale Nationalitätenkonferenz (siehe Gabrys a. a. O., S. 173 und diesen selbst S. 124 ff.) verlangt. Interna civitatum sind zum Anstrag vor einem internationalen Schiedsgericht oder Gericht völlig ungeeignet. Also, nachdrücklichst: Schutz der nationalen Minderheiten, aber Schutz durch moralisch, durch innerstaatliche Rechtspolitik, nicht durch Völkerrecht, geboteues Landesrecht.

44) Es ist zu beachten, daß das Selbstbestimmungsrecht im Osten einmalige (wenn auch in mehrere Phasen zerfallende) Vornahme eines Gesamtaktes auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages ist, während es sich bei der Forderung auf Minoritätenschutz — ein Selbstbestimmungsrecht nach diesem Modell für die Nationalitäten innerhalb von Staaten scheidet ja als indiskutabel von Anfang an aus — in einem Staate um eine dauernde Verpflichtung des vertraglich hierzu obligierten Staates handelte. Vorzüglich Sztern, Die Lösung der Nationalitätenfrage, S. 6. 7.

45) Vgl. hierher den sorgfältigen und ruhig abgewogenen Bericht der I. intern. Studienkommission der organisation centrale pour une paix durable (Präsident Allswärd) nebst Entwurf eines Vertrages, Haag, Sept. 1917. Aus ihm erhellt die Fülle und die Schwierigkeit der Probleme.

46) So auch der Bericht Zitat 45, S. 16.

47) Vgl. aus der umfangreichen Literatur über die Maßnahmen tatsächlicher Art vor allem Müller-Meiningen, Der Weltkrieg 1914/1917 und der Zusammenbruch des Völkerrechts, 4. Aufl., II, 1917, S. 1 ff., Jastrow, Völkerrecht und Wirtschaftskrieg 1917.

48) Vgl. zum Folgenden Strupp in Zeitschr. f. intern. Recht XXIII, S. 119 ff., Wilhelm, Der Einfluß des Krieges auf Privatverträge 1916, sowie

das vom Auswärtigen Amt herausgegebene Weißbuch: Ausnahmegesetze, gegen deutsche Privatrechte in England, Frankreich und Rußland.

49) Man kann in der Tat von beiden Völkerrechten reden und versteht dann unter kontinentalem Völkerrecht die Summe völkerrechtlicher (partikulärer) Rechtssätze, die Rechte und Pflichten europäischer Staaten regeln, unter anglo-amerikanischen diejenigen, die von England und mindestens noch den Ver. Staaten als Völkerrecht geübt werden.

50) Vgl. darüber vor allem die zahlreichen Aufsätze und Abhandlungen von Mendelssohn-Bartholdy in der Rhein. Zeitschr. für Zivilprozeß. Vgl. auch dessen vorzügliche Schrift: Der Fall Panariellos, 1915.

51) Vgl. namentlich Kahl, Die Pariser Wirtschaftskonferenz vom 14. bis 17. Juni 1916, 1917.

52) Vgl. Laferrière, Le boycottage et le droit international in Revue générale et droit international public XVII, 1910, S. 288 ff.

53) Vgl. dazu Bonfils-Fauchille, Manuel du droit international public, 1912, S. 170, dagegen (unrichtig) Mérignac, Traité de droit public international I, 1905, S. 256 ff.

54) Das erkennen sogar allmählich unsere fanatischen Gegner jenseits des Rheins an. Vgl. Gide, La politique commerciale après la guerre (Bibliothèque de guerre de la Ligue des droits de l'homme) 1917 und in Grande Revue von 4. März 1917 S. 91. Auch die Fédération des industriels et commerçants français hat die Boykottidee als Utopie bezeichnet (Leroy, La société des nations, 1917, S 212).

55) Vgl. zu Abschnitt 8: Schücking, Die Organisation der Welt, Festgabe für Laband, 1908, S. 535 ff., Derselbe, Der Weltfriedensbund, 1917, Stengel, Weltstaat und Friedensproblem, 1909, ter Meulen, Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300—1800, 1917, Tschéou-Wei, Essai sur l'organisation juridique de la société internationale, 1917, International Government, two reports by L. S. Woolf together with a project by a Fabian Committee, 1917 (sehr beachtlich), Schücking, Der Staatenverband der Haager Konferenzen, 1912, Liszt, Vom Völkerbund zur Staatengemeinschaft, 1917, Redslob, Das Problem des Völkerrechts, 1917, Milhaud, La société des nations, 1917, Leroy, La société des nations, 1917, siehe auch Recueil de rapports sur les différents points du programme minimum der organisation centrale pour une paix durable I, 1916, S. 167 ff.

56) Mit Recht bezeichnet es Stengel, dessen Ansichten ich im allgemeinen nicht zu teilen vermag — a. a. O. S. 18 als eine Ironie, wie man sie sich nicht drastischer denken kann, wenn der Abbé von St. Pierre seinen Friedensbund als Mittel zur Vertreibung der Türken aus Europa verwendet wissen will.

56a) v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae II, 1859, S. 107.

57) Das wiederholt zitierte Buch Stengels ist in dieser Richtung geradezu typisch. Es ist das Hohelied der Souveränitätslehre.

58) In seinem wohldurchdachten Rapport sur le développement de l'œuvre de la Haye 1917 (der organisation centrale pour une paix durable erstattet) S. 13.

59) Magnissima Charta, 1916.

60) Problèmes Internationaux de la guerre, 1916.

61) Das Gefühl der interdépendance, die nur einmal die Folge davon ist, daß die Staaten, wie die einzelnen, ζῶα πολιτικά sind, ist nicht identisch mit Kosmopolitismus. Auch mit jenem Gefühl ist die nationale Reserviertheit sehr wohl vereinbar. Man muß sich ebenso sehr vor nationaler Isoliertheit des geschlossenen Staates hüten, wie davor, sein nationales Eigenleben zu vergessen.

62) Vgl. Schücking, Der Staatenverband der Haager Konferenzen 1912, S. 204 ff.

62a) Vgl. Strupp, Verwaltungsgemeinschaften (Zitat Nr. 9).

63) Vgl. auch Schücking, voriges Zitat S. 209.

64) Meyer, Corpus iuris confederationis Germanicae II, 104.

65) Gut Lange in seinem Rapport für die Organisation centrale pour une paix durable, S. 58.

66) Vgl. Büchi, Die Geschichte der panamerikanischen Bewegung, 1914, Fried, Pan-Amerika, 1910.

67) Vgl. Staatenverband (Zitat 62), S. 260.

68) Vgl. Zitat 65, S. 64.

69) Wer die umfangreichen Protokolle der Haager Konferenzen liest, der findet in ihnen nicht nur eine Fülle wertvollsten Materials, sondern bekommt zugleich einen Begriff von der von so wenigen gewürdigten qualitativ wie quantitativ dort geleisteten Herkulesarbeit.

70) Vgl. dazu besonders Union Interparlamentaire: Lange, Die Bedingungen eines dauernden Friedens, 1917.

71) Vgl. Rapport présenté par C. J. Loder 1917. Der Studienkommission gehörten unter anderem noch Prof. Lammasch und Prof. Mendelssohn-Bartholdy an. Ihre Arbeiten (vgl. Recueil de rapports I, 241) gehen auf einen Vorentwurf des Prof. Suyling und des Altministerpräsidenten Heemskerk zurück.

72) Die in eckigen Klammern stehenden Worte sind in diesem Buche zur Erläuterung erst hinzugefügt.

74) Daneben könnten aber auch andere Gesellschaften „Völkerrechtskommissionen" einsetzen. Parallelarbeit kann hier solange nicht schaden, als sie nicht zur Zersplitterung führt. So besteht in Deutschland neben der im Text noch zu behandelnden Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht noch die Gruppe für zwischenstaatliches Recht der Reichsdeutschen Waffenbrüderlichen Vereinigung, der angehören: Geh. Hofrat Prof. Mendelssohn-Bartholdy, Würzburg (Vorsitzender), Geh. Regierungsrat Prof. Dr. Beer, Berlin, Ministerialdirektor Duffer, Karlsruhe, Geh. Justizrat Prof. Dr. Niemeyer, Kiel, Ministerialrat Dr. K. Meyer, München, Prof. Dr. Rabel, München, Oberlandesgerichtsrat Dr. Schmoller, Stuttgart, Geh. Rat Prof. Dr. Zitelmann, Bonn, Dr. Karl Strupp, Frankfurt.

74) Private Vorarbeit durch hervorragende Fachgelehrte, das war der Gedanke, der der III. panamerikanischen Konferenz von 1906 vorschwebte, als sie eine Versammlung von Juristen, bestehend aus den hervorragendsten Vertretern beinahe aller amerikanischen Staaten, forderte. Diese sind im Juni 1912 zum ersten Male (in Rio de Janeiro) zusammengetreten. Über die Organisationsfragen und die Einsetzung von vier völkerrechtlichen Kommissionen sind sie nicht hinausgekommen. Vgl Alvarez in Revue Générale de droit international public XX, S. 24 ff, Cavacanti, ebenda XXI, S. 183, Bonfils-Fauchille, Manuel du droit international public, 7. éd., 1914, S. 1176 ff., Itiberê da Cunha, La codification du droit international public et privé américain in

Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, 1913, S. 204 ff., im Jahrbuch des Völkerrechts I, S. 1054 ff., Fried, ebenda S. 1419 ff.

75) Das schließt Paralleltätigkeit, namentlich durch die Union Interparlementaire und die Organisation pour une paix durable, natürlich nicht aus!

76) Diese Gesellschaft stellt die Zusammenfassung der gesamten deutschen Fachwissenschaft dar Dabei unterscheidet sie sich wesentlich von den Gesellschaften anderer Staaten, vor allem dem Institut de droit international. Zwar ist auch bei ihr durch die Vorschriften ihrer Satzung über die — durch den „Rat" erfolgende — Wahl eine sorgfältige Prüfung der wissenschaftlichen Bedeutung des Kandidaten gewährleistet, aber einmal ist die Zahl der Mitglieder unbeschränkt, sodann hat die Gesellschaft in der Erkenntnis, daß nach den Erfahrungen neuester Zeit eine Weiterentwicklung des Völkerrechts nicht von der Wissenschaft allein vorbereitet werden kann, eine Heranziehung von Praktikern des Völkerrechts wie von Vertretern der als Hilfswissenschaften des Völkerrechts erheblichen Wissensgebiete statutarisch festgelegt. Der Vorstand besteht aus Geh. Justizrat Prof. Dr. Niemeyer, Kiel, als Vorsitzenden, Geh. Rat Prof. Dr. Meurer, als stellvertretenden Vorsitzenden, dem Geh. Justizrat Prof. Dr. v. Liszt, Berlin, Geh. Regierungsrat Prof. Dr. Beer, Berlin, Prof. Dr. Liepmann, Kiel; der Rat, dem die Wahl der Mitglieder, die Festsetzung der Tagesordnung und Vorbereitung der Jahresversammlung obliegt, aus: Admiral Graf Baudissin, Berlin, Großhofmeister Dr. v. Brauer, Karlsruhe, Geh. Justizrat Prof. Dr. van Calker, Kiel, Prof. Dr. Fleischmann, Königsberg, Prof. Dr. v. Frank, München, General der Infanterie v. Gündell, Hannover, Geh. Rat Prof. Dr. Harms, Kiel, Prof. Dr. Heilborn, Breslau, Prof. E. Kaufmann, Berlin, Ministerialrat Freih. v. Lutz, Brüssel, Geh. Oberregierungsrat Prof. Dr. v. Martitz, Berlin, Geh. Hofrat Prof. Dr. Mendelssohn-Bartholdy, Würzburg, Prof. Dr. Neumeyer, München, Prof. Dr. Perels, Hamburg, Prof. Dr. Pohl, Greifswald, Geh. Hofrat Prof. Dr. Schmidt, Leipzig, Direktor im Reichsmarineamt Dr. Schramm, Berlin, Prof. Dr. Schücking, Marburg, Geh. Oberregierungsrat Dr. v. Simson, Berlin, Dr. Karl Strupp, Frankfurt, Prof. Dr. Thoma, Heidelberg, Geh. Justizrat Dr. Zitelmann. Bonn, Geh. Justizrat Prof. Dr. Zorn, Bonn.

77) Vgl. hierzu Strupp, Die wichtigsten Arten der völkerrechtlichen Schiedsgerichtsverträge 1917 und die dort zitierten.

78) Der Ausdruck stammt von Lammasch, dem wohl zur Zeit besten Kenner der Materie, und ist zum ersten Male in einem Aufsatz im Jahrbuch des öffentl. Rechts VI, 76 ff. verwendet.

79) Vgl. zum Folgenden (außer allen neueren Lehrbüchern) aus der fast unübersehbaren Literatur Lammasch, die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange, 1913 (Stier-Somlos Handbuch des Völkerrechts III, 1), Nippold, die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, 1907, und Vorfragen des Völkerrechts in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, VII, 20 ff; Wehberg, Kommentar zu dem Abkommen, betr. die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten, 1911, Stael-Holstein, medling og skiljedom 1914, Lange, oorlog en arbitrage, 1912, Malauzat, cour de justice arbitrale, 1914, Otlet, charte mondiale, 1917, Strupp, die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, 1914, und: Die wichtigsten Arten der völkerrechtlichen Schiedsgerichtsverträge, 1917; die Verhandlungsprotokolle der I. und II. Haager Konferenz mit den Kommentaren von Hull, Lapradelle, Choate, Lémonon, Holls sowie das vorzügliche Buch Meurers, die (I.) Haager Friedenskonferenz, Bd. I, 1905, Nippold, die II. Haager Friedenskonferenz, 1908, Zorn, die beiden Haager Konferenzen, 1915 (Stier-Somlos Handbuch III/2). Dazu die wertvollen

Proceedings of the American Society for the judicial settlement of international disputes.

80) Vgl. die Texte bei Strupp, Wichtigste Arten . . . S. 67 ff.

81) Der Kommission, die im Oktober 1917 einen Rapport veröffentlicht hat, gehörten unter dem Vorsitze des bekannten holländischen Rechtsgelehrten Lober u. a. Prof. Lammasch und Prof. Mendelssohn-Bartholdy an.

82) Abgedruckt sowohl im Recueil de rapports der organisation centrale wie in Lobers Kommissionsbericht und — z. T. — bei Lammasch, das Völkerrecht nach dem Kriege, 1917.

83) Vgl. die unter 79 angegebene Literatur.

84) Wichtigste Arten . . . S. 62.

84a) Über die Frage, ob die cour de justice arbitrale, wie sie hier gefordert ist, echte Gerichtsbarkeit darstellt oder Schiedsgerichtsbarkeit vgl. Rafael Erich, Probleme der internationalen Organisation, 1914, S. 12. M. Es. handelte es sich um ein Gericht sui generis, das Merkmale von beiden aufweisen würde: Von der Schiedsgerichtsbarkeit, weil die Grundlage eine kündbare Vereinbarung ist (hier kommt der „freie Wille" zum Ausdruck), von der Gerichtsbarkeit, weil das einmal geschaffene Gericht ohne Einfluß der Parteien funktionieren würde.

85) Richtig Woolf, Gouvernement international (Übersetzung seines bekannten Buchs für das Fabian Commitee) 1917, S. 64.

86) Im Ergebnis zustimmend Nippold, die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg, 1917, S. 22, vorzüglich, wenn auch vielfach anderer Ansicht als sie hierher vertreten wird, Rafael Erich, Probleme internationaler Organisation, 1914, 2. Kapitel.

87) Zutreffend bemerkt aber Barclay, problems of international practice and diplomacy, 1907, S. 17: „national honour is very like a vital interest (und wenn und sofern dies der Fall, ist die „Ehren- und Interessenklausel" inhaltlich *ἓν διὰ δυοῖν)* but it generally arises out of the overheated discussion of some question which was orginally a judicial one. Every question can become one of national honour in the hands of an unskilled diplomacy; and very often what it called national honour is merely a one-sided view of a question in which honour plays very little part."

88) Wenn R. Erich (Zitat 86) sagt: „Ein Staat kann es als ein Lebensinteresse ansehen, seinen Besitzstand durch Eroberungen zu erweitern" und dann selbst fortfährt (28): „Solche ‚Lebensinteressen' kann das höher entwickelte Völkerrecht wahrhaftig nicht anerkennen", so weist er durch diese Einwendung selbst die Prätension eines solchen Staates zurück. Auch im Völkerrecht gilt die bona fides: ein solcher Einwand des „Lebensinteresses" würde einer Rechtsverweigerung und damit einer Verletzung des Weltschiedsvertrages gleichkommen und alle hieran anknüpfenden Rechtsfolgen auslösen.

89) Vorzüglich Erich (Zitat 86), S. 38 ff.

90) Zukunft des Völkerrechts, S. 54 ff.

91) Auf dieses überaus wichtige und schwierige Problem kann hier nicht eingegangen werden: Vgl. statt aller anderer das grundlegende, einen Markstein in der Literaturgeschichte des Völkerrechts darstellende Buch Triepels, Völkerrecht und Landesrecht, 1899, dem sich nahezu die gesamte italienische Völkerrechtswissenschaft (vgl besonders Anzilotti, Ansaldi, Diena, Donati, Cavaglieri, Marinoni u. a.) angeschlossen hat.

92) a. a. O. S. 59.

93) Österr. Zeitschrift für öffentliches Recht, 1915, S. 222.

94) Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, S. 501, Gestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege, S. 55.

95) Revue de droit international XXXI, S. 240.

96) Vgl. zum Folgenden namentlich Nippold, Gestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege, S. 61 ff.

97) Les sanctions de l'arbitrage international, 1905.

98) Revue de droit international et de législation comparée, 1897, S. 113 ff.

99) Zitiert nach Nippold a. a. O. S. 65. Ähnlich wie Weiß auch der große chilenische Völkerrechtsgelehrte Alvarez, La grande guerre européenne et la neutralité du Chili, 1915, S. 122.

100) Du droit de la force à la force du droit, 1915, S. 108 ff.

101) Im Recueil de rapports der Organisation centrale pour une paix durable II, S. 6.

102) Essai sur l'organisation juridique de la société internationale, 1917, S. 74, 141 ff.

103) Zitat 96, S. 108. 109.

104) Revue de droit international et de législation comparée, 2 série XIII, p. 79 sq.

105) Zeitschrift für Völkerrecht, 1911, S. 527 ff.

106) Siehe Zitat 86, S. 66 ff.

107) Vgl. nur das Programm des „boycottage judiciaire international" Tscheou-Weis':

1. Fermeture des marchés financiers du monde;

2. Annulation de tous emprunts déjà contractés par l'état rebelle à, l'étranger;

3. Cessation de tous commerces, de tous trafics, de tous transports etc.;

4) Cessation ou annulation des traités de commerce conclus par tous les Etats;

5. Cessation des paiements de toutes les créances de l'état rebelle et de ses ressortisants, par tous les autres Etats et leurs ressortissants;

6. Suspension ou annulation des tous les avantages commerciaux industriels et autres, accordés par les autres Etats à l'état rebelle et à ses ressortissants;

7. Suspension ou annulation de tous les brevets d'invention, de toutes les marques de fabrique etc.; accordés aux ressortissants de l'état rebelle;

8. Interruption générale de tous les moyens de communication (chemins de fer, navigation fluviale et maritime, passage des véhicule de toutes sortes, postes, télégraphie, téléphonie, cablographie T. S. F. etc.).

108) Vgl. übrigens Lange, Die Bedingungen eines dauernden Friedens, S. 41.

109) Vgl. noch zu dem Problem der internationalen Sanktion die Aufsätze in dem Recueil de rapports de l'organisation pour une paix durable II, 3 (Cabral) 8 (Dansk Fredsförening), 14 (Holt), 27 (Houston), 38 (Makai), 98

(Otlet), 129 (holländische Kommission: van der Flier, de Monchy, Tasman), III, 121 (Palmstierna), 155 (Taft).

110) Vgl. hierzu besonders:

a) über die Haager Verhandlungen von 1899: Hauptwerk: Meurer, Die Haager Friedenskonferenz II, 1905. 525 ff.; ferner Lapradelle, La conference de la paix, 1900, Holls, The peace conference at the Hague, 1914, S. 65 ff.

b) über die Verhandlungen der II. Haager Konferenz (1907): Zorn, Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1914, Lémonon, La seconde conférence de la paix, 2 ed., 1912, S. 635 ff.; Bustamente-Scelle, La seconde conférence de la paix, 1909, S. 41 ff., Pearce-Higgins. The Hague Peace conferences, 1909, S. 75 ff.;

c) über das Problem:

I. Wehberg, limitation des armements (Bericht für die Union Interparlamentaire) 1914; Limitation of Armements by international agreement von der holländischen Kommission der Organisation centrale pour une paix durable (hier zitiert Recueil des rapports II, S. 156 ff.), La limitation des armements: Rapport der VII. Studienkommission der Organisation centrale pour une paix durable unter dem stellvertretenden Vorsitz des Generals Meester (zitiert Rapport Meester), Beaufort, La paix et le désarmement, Recueil III, 175 ff., Broda, Eodem III, 193, Lange, Die Bedingungen eines dauernden Friedens, 1917, S. 50 ff., Nippold, Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkriege, 1917, S. 100 ff., Barclay, Problems of international practice and diplomacy, 1907, S. 123 ff., Fried, Handbuch der Friedensbewegung, 2. Aufl., 1911, II.

II. v. Freytag-Loringhoven, Geschultes Volksheer oder Miliz, 1918.

111) Strucker, Die Kundgebungen Papst Benedicts XV. zum Weltfrieden 1917, S. 140, Dokumente des Friedens (Wien 1917), Heft 1.

112) Vgl. Wehberg (Zitat 110 c).

113) Zitat 110c S. 55.

114) Zitat 110 c Rapport Meester S. 45.

115) Vgl. besonders Meurer (Zitat 110 a) S. 633 ff.

116) Zitat 110 c S. 50—54 (vorzüglich!)

117) Gut Meurer 632: „Kontrolleinrichtungen würden hier aber auch nicht etwa nur die Bedeutung einer Hafenpolizei haben, der man sich in fremden Landen leicht fügt und fügen kann. Sondern hier würde es sich um ein sehr einschneidendes Mitregieren im eigenen Lande handeln, das ein Staat wohl nicht dulden kann".

118) Vgl. aus der umfangreichen Literatur bes.: Stier-Somlo, die Freiheit der Meere und das Völkerrecht 1917 (Hauptarbeit über das Problem); van Calker, das Problem der Meeresfreiheit und die deutsche Völkerrechtspolitik, 1917, Triepel, Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluß 1917, Pohl, englisches Seekriegsrecht im Weltkriege, 1917, de Villeneuve, La liberté des mers 1917, Liepmann, in der deutschen Juristen Ztg. 1917 S. 922, v. Siemens, Die Freiheit der Meere, 1917, Nippold, Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkriege, 1917, S. 162 ff. 265 ff., With, die Entwicklung der Theorie der Meeresfreiheit, 1913, Gellmann, Rechtliche Natur der Meeresfreiheit, österr. Zeitschr. f. öff. Recht 1915 S. 438 ff. und ebenda 657 ff. Dazu die Rapports im Recueil de rapports de l'organisation pour une paix durable II, 175 (Lie), III, 223—286 (Andrews). Ferner Burckhardt, Wandlungen des Prisenrechts im europäischen Krieg, polit. Jahrb. d. schweizerischen Eidgenossenschaft XXX, S. 11 ff., Pyke, The Law of contraband of war, 1915,

Verzijl, het prijsrecht tegenover neutralen in den wereldoorlog van 1915 an volgende jaren, 1917.

119) In einer Note Deutschlands vom 7. XI. 1914 heißt es: „(Angesichts dieser Tatsachen berührt es doppelt eigentümlich, wenn sich die britische Regierung als Vorkämpferin) des feststehenden und allgemein angenommenen Grundsatzes der Freiheit der Meere für den friedlichen Handel aufwirft" und 9 Tage später protestiert Holland gegen die „grave atteinte portée au principe fontamental de la liberté des mers, principe reconnu par toutes les nations du globe."

120) Gut Pohl, Engliches Seekriegsgefecht im Weltkriege, 1917.

121) Vgl. Vollert, Das militärische Gebiet des englischen Nordseeerlasses vom 3. XI. 1914 usw.. 1917.

122) Vgl. statt aller das vorzügliche Buch Launs, die Internationalisierung der Meerengen und Kanäle, 1918.

123) Vgl. hierher auch Liszt, das Völkerrecht, 11. Aufl. 1918, S. 367.

Nachtrag zu 118: Die vorzügliche Schrift Meurers, Das Programm der Meeresfreiheit, 1918, lag erst nach Abschluß der Arbeit vor. Es sei nachdrücklichst auf sie verwiesen.

Druck von Friedrich Andreas Perthes Aktiengesellschaft Gotha

Von Karl Strupp
erschienen ferner in unserem Verlage:

Urkunden
zur Geschichte des Völkerrechts

I. Bis zum Berliner Kongreß (1878)
II. Bis zur Gegenwart (1911)

Zwei Bände Preis 36.— Mark

Erstes Ergänzungsheft:

A. Politische Dokumente zur Marokko-, Tripolis- und persischen Frage
B. Urkunden nichtpolitischen Inhalts: Schiedsgerichtsverträge

Preis 3.60 Mark

Zweites Ergänzungsheft:

Ausgewählte diplomatische Aktenstücke zur orientalischen Frage
(Perthes' Schriften zum Weltkrieg / Heft 10) Preis 5.— Mark

Aus den Presseurteilen:

„... daher bildet das Werk ein brauchbares Handbuch für den Forscher, einen wertvollen Nachschlagebehelf für jeden Politiker und eine begrüßenswerte Bereicherung der völkerrechtlichen Literatur."
Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie mit besonderer Berücksichtigung der Gesetzgebungsfragen. 1912. Seite 354.

„So können wir alles in allem in dem Werk eine wertvolle Bereicherung unserer völkerrechtlichen Literatur erblicken, nicht nur für die Theoretiker des Völkerrechts, sondern auch für Geschichtsforscher, Politiker und Parlamentarier."
Archiv des öffentlichen Rechts. 1911. Seite 430 ff.

„... So findet der Forscher wie der Praktiker denn in der Tat das wünschenswerte Material hier in zuverlässiger Weise zusammengestellt und wird dem Verfasser hierfür Dank wissen." **Frankfurter Zeitung, erstes Morgenblatt vom 3. Dez. 1911. Literaturbeilage. (Professor Dr. Nippold.)**

„... Es wird nicht nur den eigentlichen Völkerrechtlern, sondern auch den Politikern und Diplomaten treffliche Dienste leisten."
Neue Preußische (Kreuz-) Zeitung vom 19. Oktober 1911.

„... Vermeidung der Schablone und ein Verständnis für das wirkliche, lebendige Bedürfnis ..., wie es nur aus souveräner Beherrschung des Stoffes entspringt."
Zeitschrift für internationales Recht. 1912. Seite 608. (Geh. Rat Professor Dr. Niemeyer.)

„Ein wertvolles Hilfsmittel zur Vorgeschichte des Krieges im weiteren Sinne."
Ratgeber des Dürerbundes.

Verlag Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha

Von Karl Strupp
erschien ferner in unserem Verlage:

Die Neutralisation und die Neutralität Belgiens

Ein Urkundenbuch
mit einer historisch-völkerrechtlichen Einleitung
von
Dr. Karl Strupp

(Perthes' Schriften zum Weltkrieg / Heft 13)

Preis 5.— Mark

„Zum Verständnis der belgischen Frage ist Strupp ein sicherer Führer."
Hamburger Fremdenblatt.

„Ein neues gründliches Quellenwerk, das zum ersten Male die belgische Frage auf dem Boden der lückenlos zusammengestellten rechtlichen und politischen Tatsachen behandelt." **Rundschau des Auswärtigen Dienstes.**

„Ein ausgezeichnetes, für tiefer eindringende geschichtliche und völkerrechtliche Studien einfach unentbehrliches Urkundenbuch." **Deutsche Warte.**

„Der gewiegte Völkerrechtslehrer verdient durch Veröffentlichung der unbedingt verläßlichen Ergebnisse seiner ausgebreiteten Untersuchungen zu brennendsten Fragen neuzeitlicher Politik den allerwärmsten Dank." **Das Größere Deutschland.**

„Das Buch von Strupp kann ich jedem empfehlen, der seinem Urteile über die belgische Frage die feste Grundlage geschichtlicher Dokumente geben will."
Juristische Wochenschrift.

„Das Werk ist jedem Politiker unentbehrlich." **Die Post.**

„Eine von vorbildlicher Sachlichkeit durchdrungene, fast nüchterne, an den historischen Quellen genährte Darstellung." **Der Tag.**

„Die Quellensammlung enthält zum ersten Male den einschlägigen Stoff in möglichst erreichbarer Vollständigkeit, bietet daher eine vortreffliche Handhabe und solide Grundlage, um zu einer klaren und objektiveren Erkenntnis zu gelangen."
Literarisches Zentralblatt.

Verlag Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha

Perthes' Schriften zum Weltkrieg

1. Die weltgeschichtliche Mission der deutschen Bildung. Von Privatdoz. Dr. Ernst Bergmann. Preis 80 Pf.

„Wertvolle Gedanken in schwungvoller Sprache."
Württ. Schulwochenblatt

2. Das Gewissen der deutschen Gegenwart E. M. Arndt. Von Ernst Müsebeck. Preis 50 Pf.

„. . . darf als der beste Führer zu Arndt bezeichnet werden."
Hist. Zeitschr. (Am Schluß d. Aufs. „Probleme d. Arndtbiographie")

3. Der Idealismus als Träger des Kriegsgedankens. Von Lic. Dr. H. Scholz, Privatdozent an der Universität Berlin. Preis 60 Pf.

„. . . seine Darstellungen gelten für unsere wie für alle Zeiten."
Lit. Zentralblatt

4. Die Hoffnung des Iren. Von Dr. Christian F. Weiser. Preis 80 Pf.

„. . . ein höchst problemreiches Gewebe, geschmückt mit sehr witzigen Pointen und überreich an philosophischen Gedanken." Der Tag

5. Krieg und Volksschule. Von Dr. Kurt Krebs Preis 80 Pf

„Das flott geschriebene Büchlein schildert den tiefgreifenden Einfluß, den der Krieg insbesondere auf die Volksschule geübt hat."
Süddeutsche Zeitung

6. Politik und Moral. Von Privatdozent Dr. H. Scholz. Preis 60 Pf.

„Das Durcharbeiten dieses Werkchens kann eine weit tiefere Befriedigung auslösen als viele der unzähligen Kriegserscheinungen."
Neue Bahnen

7. Der Krieg und das Christentum. Von Privatdozent Dr. H. Scholz. Preis 1 M.

„Unseren Lesern sei das Buch warm empfohlen." Deutsche Tageszeitg.

8. Zehn Monate italienischer Neutralität. Von Severus. Preis 1.50 M.

„Es ist höchst fesselnd, den scharfsinnigen Darlegungen des ungewöhnlich gut eingeweihten Verfassers zu folgen." Lit. Zentralblatt

Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha

3 0112 062231078

Perthes' Schriften zum Weltkrieg

9. Philosophie des Krieges in Umrissen. Von Privatdozent Dr. H. Gomperz. Preis 2.50 M.

„Ein abgeklärter, kluger und klar entwickelter Führer, dem weiteste Verbreitung zu wünschen ist." Frankfurter Zeitung

10. Ausgewählte diplomatische Aktenstücke zur orientalischen Frage. Zusammengestellt und erläutert von Dr. Karl Strupp. Preis 5 M.

„Eine höchst willkommene Zeitgabe, die das Verständnis für die kommende Entwicklung schult und vertieft." Die Post, Berlin

11. Deutschlands geistiges Leben im Weltkrieg. Von Walter Goetz. Preis 1 M.

„Eine außerordentlich interessante Übersicht aller Leistungen der deutschen Presse, Wissenschaft, Bildungsarbeit und Literatur während des Krieges, eine packende Gesamtcharakteristik des nationalen Geistes, der unsere stolzesten Zukunftshoffnungen rechtfertigt." Literarisches Zentralblatt

12. Die deutsche Frau in der sozialen Kriegsfürsorge. Von Dr. Gertrud Bäumer. Preis 1 M.

„. . . führt in raschem Zuge, ausschließlich das Wichtigste hervorhebend, durch das weitverzweigte Gebiet der sozialen Fürsorge." Dresdner Anzeiger

13. Die Neutralisation und die Neutralität Belgiens. Ein Urkundenbuch mit historisch-völkerrechtlicher Einleitung. Von Dr. Karl Strupp. Preis 5 M.

„Eine Art von Schlußstein der Literatur über die mit Belgien zusammenhängenden völkerrechtlichen Fragen." Weserzeitung

14. Die Wiederherstellung Polens. Von Dr. H. F. Helmolt. Preis 1.20 M.

Diese Untersuchung über die Voraussetzungen, auf denen der neugegründete Staat ruht, schildert kritisch und umfassend die Ereignisse der letzten Zeit.

15. Das alte und das neue Mitteleuropa. Von Hermann Oncken. Preis 2 M., geb. 2.60 M.

Ausgehend von einer lebendigen Darstellung Bismarckscher Bündnispolitik, gibt dieses Buch des bekannten Historikers dem Gedanken Mitteleuropa, der trotz einer großen Zahl von Veröffentlichungen noch unsicher schwankt, zum erstenmal die Gestalt staatlicher Wirklichkeit.

Friedrich Andreas Perthes A.-G. Gotha